

## **RÉGIMEN POLÍTICO Y CONFLICTO SOCIAL EN EL PERÚ, 1968-2011**

**Aldo Panfichi y Omar Coronel**

El conflicto social es una constante en la historia política del país. Más aún si nos concentramos en los últimos cuarenta años, desde la ruptura con el orden oligárquico en 1968 hasta la democracia sin partidos de nuestros días. Para explicar esta constante, las ciencias sociales han recurrido a las desigualdades persistentes, a la falta de canales institucionales para procesar las demandas o a la presencia de oportunistas políticos que azuzan a las «masas ignorantes» para que se subleven detrás de algún demagogo de turno. Este artículo intenta otro camino menos recorrido pero no exento de dificultades: uno que toma en cuenta la vinculación entre el tipo de régimen político y la naturaleza y características del conflicto social.

De esa manera, poniendo atención al entorno político institucional planteamos las siguientes preguntas: ¿cuál es la relación entre régimen político y conflicto social? ¿Se puede afirmar que un tipo de régimen dificulta o facilita el conflicto social? y si es así, ¿cuáles serían las condiciones o factores del régimen que facilitan o dificultan el conflicto?

### **VARIABLES PARA DEFINIR EL RÉGIMEN POLÍTICO**

El argumento general de este trabajo es que el tipo de régimen político, en tanto aspecto central de la estructura de oportunidades políticas, puede incentivar o desincentivar diferentes tipos de acción colectiva y darnos una idea de sus posibilidades de éxito o fracaso. Para desarrollar este argumento es necesario que, en principio, definamos lo que entendemos por régimen político y a qué tipo de acción colectiva nos referimos.

David Easton es uno de los primeros politólogos que trabajó el concepto de régimen político. Según Easton (1965), el régimen es uno de los tres objetos de apoyo que sostienen al sistema político (los otros dos son la comunidad política y la autoridad). Lo definió a partir de tres elementos: (a) los valores, expresiones simbólicas o justificaciones latentes del régimen (los valores dominantes que imponen los límites a la praxis política); (b) las normas, reglas que especifican los modos en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos; y (c) la estructura de autoridad, roles o modelos de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que habrán de comportarse los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y el modo en que los demás deben obrar frente a ellos.

Leonardo Morlino (1985) recoge esta definición, pero sostiene que los valores no son tan decisivos para caracterizar un régimen y que es difícil fijar empíricamente este criterio. Por ejemplo, un régimen podría

tener principios enmarcados en el proyecto nacional popular estatal, como el de la Venezuela de Hugo Chávez, o tener principios enmarcados en el proyecto neoliberal, como el del Perú de Alberto Fujimori y ser en ambos casos un régimen autoritario competitivo.

Sin embargo, en este artículo la variable valorativa nos permite hacer un corte importante en la evolución de los regímenes de los últimos cuarenta años en el Perú. El autoritarismo burocrático militar reformista de los setenta y la democracia populista de los ochenta comparten «valores» del proyecto nacional-popular estatal, mientras el autoritarismo competitivo neoliberal de los noventa y la democracia neoliberal de la primera década del siglo XXI comparten, justamente, los del proyecto neoliberal. Nos parece importante analizar cómo estos horizontes valorativos dan pistas para comprender mejor las diferencias entre los autoritarismos y entre las democracias respectivas.

Creemos además que es necesario incorporar en el análisis una subvariable (dentro de las normas): la situación de los partidos políticos. Morlino argumenta en favor de incluir la variable *partidos*, pero la define en términos de sistema de partidos, tomando la topología de Giovanni Sartori (1976). En el caso peruano, nosotros preferimos utilizar la subvariable *situación de los partidos*, que es más inclusiva en tanto el Perú solo ha contado con un sistema de partidos propiamente dicho en la década de los ochenta. En los otros periodos los partidos están presentes pero en distintos estadios o situaciones y difícilmente se puede hablar de un «sistema». Sin embargo, es importante anotar que en general los partidos peruanos son poco organizados y mantienen vínculos débiles con la población en todo el período del estudio, independientemente de los valores que postulen.

En suma, para caracterizar los tipos de regímenes nos apoyamos en tres grupos de variables: (a) los proyectos políticos —valores o principios para Easton—, (b) las normas y (c) la estructura de autoridad. Las normas y la estructura de autoridad se definen en función a subvariables: las normas como (a) respeto a la independencia de poderes y fiscalización, (b) tipo de participación promovida, (c) la situación de los partidos políticos y (d) tipo de resolución de conflictos; y la estructura de autoridad como (a) el tipo de vínculo entre la sociedad y el Estado y (b) la capacidad represiva.

En función de estas tres variables (proyectos, normas y estructura de autoridad), encontramos cuatro regímenes entre 1968 y 2008: (a) el autoritarismo burocrático-militar reformista de los años setenta, (b) la democracia populista de los gobiernos de Acción Popular y el APRA en los ochenta, (c) el autoritarismo competitivo neoliberal del fujimorato en los noventa y (d) la democracia neoliberal de los gobiernos de Perú Posible y el APRA en la primera década del siglo XXI.

### **Relación entre el régimen político y el conflicto social**

El conflicto social es una relación de oposición entre actores que buscan controlar el mismo objeto, ya sea político, económico, natural o cultural, y, en el proceso, producen demandas y actitudes negativas el uno para el otro, y que de realizarse dañarían los intereses del resto de actores (Tilly, 1978; Touraine,

1981). En toda sociedad hay conflictos sociales, lo que varía es la cantidad y —sobre todo— la forma en que estos se manifiestan. Por ejemplo, un conflicto entre una empresa y sus trabajadores puede resolverse de forma pacífica, a través de la negociación colectiva. Sin embargo, cuando los trabajadores no cuentan con estos canales o no son atendidos, el conflicto social puede llegar a involucrar acción colectiva contenciosa. En esta investigación vamos a analizar exclusivamente este último tipo de conflictos.

Quienes utilizan la acción colectiva contenciosa —conocida como protesta social— para plantear reivindicaciones no aceptadas son particularmente los grupos sin acceso regular a las instituciones de mediación política estatal (McAdam & otros, 2001). La protesta social se manifiesta mediante actos que constituyen amenazas o acciones directas contra otros grupos o autoridades. Puede tomar distintas formas (tomas de tierras, bloqueos de carreteras, destrucción de propiedad privada o pública, paros, huelgas, marchas, etcétera), pero se caracteriza por la no utilización de las reglas institucionalizadas de tramitación y resolución de conflictos que teóricamente debería ofrecer el sistema político. Cuando estas protestas tienen una duración prolongada, se articulan, llegan a tener densas redes informales, con participantes que comparten una identidad colectiva diferenciada, promueven o se oponen a un cambio social o forman un movimiento social (por ejemplo, el movimiento sindicalista o de pobladores en los años setenta y ochenta). En contraste, cuando las protestas no están articuladas ni son parte de una identidad pro o contra el cambio social, sino que más bien están enfocadas en obtener demandas concretas, específicas y locales, estamos frente a protestas fragmentadas (por ejemplo, las protestas socio ambientales y municipales en la década de 2000). Entonces, en un conflicto social que involucra acción colectiva contenciosa puede haber movimientos sociales o protestas fragmentadas.

Las razones que se esgrimen para explicar los conflictos son variadas (estructurales, culturales, psicológicas, económicas, etcétera). En este artículo nos enfocamos principalmente en las variables políticas; la forma en que las características del régimen —particularmente de la relación entre la sociedad y el Estado— posibilita determinadas formas de acción colectiva y mayor o menor uso de la violencia en el conflicto.

Sostenemos, además, siguiendo el enfoque de estructura de oportunidades políticas de Tarrow, que distintos tipos de régimen político favorecen o condicionan distintos tipos de conflicto y su mayor o menor grado de articulación, uso de la violencia y eficacia en el logro de sus objetivos. Este enfoque pone énfasis en los recursos exteriores al grupo, que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados. Entre ellos tenemos la apertura del sistema político, los cambios en la institucionalidad del régimen o la modificación de los alineamientos gubernamentales. Todos estos son incentivos para transformar el potencial de movilización en acción. Los actores desarrollan estrategias y patrones de acción colectiva tomando en cuenta las nuevas oportunidades. Con la apertura puede

aparecer la luz al final del túnel, descubriendo la vulnerabilidad del Estado y los poderosos, así como aliados antes inimaginables y realineamientos.

La misma perspectiva es compartida por Charles Tilly (2007), quien postula que la organización de la vida política condiciona el carácter de la violencia colectiva. Para Tilly el régimen es sobre todo el conjunto de interacciones de los actores políticos organizados entre sí y con el gobierno. De estas interacciones destaca la *capacidad*, definida como el grado en que los agentes del gobierno controlan los recursos, las actividades y la población. También pone énfasis en la *democracia*, definida como el grado en que los miembros de la población sometida a la jurisdicción de un gobierno mantienen relaciones generalizadas e iguales con los agentes del gobierno, ejercen el control sobre el personal y los recursos del gobierno y gozan de protección frente a actuaciones arbitrarias de los agentes del gobierno.

Tilly sostiene que cada uno de los regímenes posibilita determinado tipo de violencia. La proporción total de violencia colectiva en que se hallan directamente implicados los agentes del gobierno aumenta cuanto mayor sea la capacidad de un gobierno y disminuye con la mayor democratización (aunque en democracia también se usa la violencia contra actores externos e internos).

Si bien en este trabajo no utilizamos la tipología establecida por Tilly, sus hipótesis sobre el grado de violencia en función de la *capacidad*, que podemos entender también como capacidad represiva, y la *democracia*, que podemos entender como las normas del régimen, nos son de gran utilidad para comprender las diferentes respuestas de la sociedad civil a diferentes regímenes.

### **Regímenes autoritarios y regímenes democráticos**

Entendemos que un régimen democrático se caracteriza por cumplir cuatro requisitos mínimos: 1) los cuerpos ejecutivo y legislativo son elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas; 2) todos los adultos tienen derecho al voto; 3) los derechos políticos y las libertades civiles —incluidas la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin represalias— son ampliamente protegidos; y 4) las autoridades elegidas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del ejército o a los líderes religiosos (Mainwaring & otros, 2001). Levitsky y Way (2002) señalan que aunque los regímenes democráticos plenos *a veces* pueden violar uno o más de estos criterios, se distinguen de los autoritarios porque estas violaciones no logran impedir seriamente los desafíos democráticos a funcionarios gubernamentales, es decir, no alteran fundamentalmente el campo de juego entre el gobierno y la oposición.

Más allá de las garantías electorales, la protección de los derechos políticos y libertades civiles es fundamental porque asegura la independencia de poderes, la capacidad de fiscalización, la participación política y el respeto a la oposición, al debate público. Según Tilly, esta apertura y tolerancia tendrían como consecuencia una *capacidad* baja, es decir, menos control estatal sobre los recursos, las actividades

y la población misma y, por el contrario, más control ciudadano sobre el personal y los recursos del gobierno.

En consecuencia, los regímenes democráticos producen *bajos costos* para los ciudadanos que protestan en un conflicto social, pero al mismo tiempo desalientan la acción colectiva contenciosa cuando sus mecanismos funcionan. En democracia existen normas y medios institucionales estables para tramitar los conflictos que pueden eliminar o neutralizar los elementos más desafiantes y dificultar su potencial estallido violento. La existencia de formas de acción colectiva permitidas y toleradas dificulta también el uso de opciones prohibidas. Más aún, la posibilidad de participar en el sistema político representativo hace que muchos prefieran tomar el camino electoral y dejen de lado, al menos por un tiempo, las acciones contenciosas. El problema para el régimen es cuando la institucionalidad y las normas de intermediación no cumplen su cometido. En este caso se debilita la gobernabilidad.

En contraste, los regímenes autoritarios producen *muy altos costos*<sup>1</sup> para la acción colectiva contenciosa. Sin embargo, no todos los autoritarismos tienen la misma eficacia en suprimir la disidencia. Al concentrar el poder y cortar las vías de interacción horizontal entre las autoridades y los actores sociales, el autoritarismo ofrece a los disidentes un espacio para generar una oposición unificada y un objetivo centralizado al que atacar. De esta forma la oposición se amplía e incluye no solo a los militantes y activistas sino también a los desafectos e incluso a miembros de las élites. La capacidad de control social del régimen es puesta a prueba. Además, al haber pocas formas de acción colectiva toleradas, actos de desafío ordinario rápidamente se politizan hasta el momento en que se presentan las oportunidades para la opción confrontacional o prohibida.

En el período que analizamos encontramos dos tipos de autoritarismo (el burocrático militar reformista y el competitivo neoliberal) y dos tipos de democracia (la populista y la neoliberal). Cada uno impacta de distinta forma en el conflicto social, como explicaremos a lo largo de este trabajo. Una idea central es que los autoritarismos en el Perú, a diferencia de las democracias, enfrentan o «resuelven» los conflictos pretendiendo liquidarlos, cuando en verdad solo los invisibilizan y postergan, acumulándolos y creando las condiciones para su posterior articulación (alta o baja) e irrupción violenta o más fuerte. Lo opuesto sucedería con las democracias, las cuales legitiman la organización y expresión de demandas pero no las canalizan ni resuelven, tanto por la debilidad del Estado como por la ausencia de vínculos políticos representativos estables. No es extraño entonces el desborde del conflicto fuera del sistema de intermediación para ocupar las calles y espacios públicos y demandar sus reivindicaciones de manera confrontacional.

---

<sup>1</sup> Nos referimos a costos como la dificultad de organizarse cuando los partidos están proscritos o la represión en un contexto donde no se garantizan los derechos civiles, que puede implicar despidos, privación de la libertad, deportación o, en el peor de los casos, desaparición o asesinato.

Con este marco, lo que buscamos es responder a preguntas como ¿por qué en un autoritarismo como el del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada se da la mayor articulación de las protestas en movimientos sociales mientras que en un autoritarismo como el de Fujimori se da una articulación sumamente precaria y dispersa de diversos intereses particulares? ¿Por qué en las democracias de los ochenta los movimientos se debilitan pero siguen organizados por grupos de interés, mientras en las democracias actuales las protestas permanecen fragmentadas y sin representación política?

En el siguiente cuadro, a modo de resumen que sirva para tener una mirada global de las cuatro décadas analizadas, presentamos las características de los diferentes regímenes que vamos a desarrollar en este artículo.

**Cuadro 1. Características de los regímenes políticos en el Perú (1968-2011)**

Gobiernos	Régimen político	Valores	Normas				Estructura de autoridad	
		Proyecto político	Independencia de poderes y fiscalización	Tipo de participación de la sociedad civil	Situación de partidos políticos	Tipo de resolución de conflictos	Tipo de vínculo entre Estado y sociedad	Capacidad represiva
GRFA (1968-1980)	Autoritarismo burocrático militar reformista	Horizonte nacional-popular (nacionalismo y estatismo)	No existe	Politizada y cooptada	Proscritos	Represión	Vínculo corporativista	Alta y discrecional
AP y APRA (1980-1990)	Democracia populista		Existe	Politizada y mediada por partidos, grupos de interés y movimientos sociales	Aparición del sistema de partidos	Negociación y represión (con actores sociales organizados)	Vínculo representativo	Alta con regulación parcialmente abdicada
Fujimorato (1990-2000)	Autoritarismo competitivo neoliberal	Horizonte neoliberal (capital sobre trabajo y reducción del Estado)	Altamente limitada	Despolitizada y mediada por programas clientelistas	Desaparición del sistema de partidos Permitidos pero hostigados	Represión, negociación y clientelismo	Vínculo neoclientelista	Alta y discrecional
PP y APRA	Democracia		existe	Despolitizada y mediada	Débiles y sin presencia	Negociación y represión	Vínculo neoclientelista	Alta con regulación

RÉGIMEN POLÍTICO Y CONFLICTO SOCIAL EN EL PERÚ

---

(2001-2008)	neoliberal			por espacios de diálogo participativo	nacional	(con actores sociales fragmentados)	y contencioso	parcial
-------------	------------	--	--	---------------------------------------	----------	-------------------------------------	---------------	---------

### **EL AUTORITARISMO BUROCRÁTICO MILITAR REFORMISTA DEL GRFA (1968-1980)**

El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), que comenzó el general Juan Velasco Alvarado y terminó el general Francisco Morales Bermúdez, ha merecido distintas denominaciones: régimen populista-nacionalista (Cotler, 1985), populista reformista (Sheahan, 1985), corporativismo inclusivo (Stepan, 1978) y dictadura populista o régimen militar autoritario (López, 1995). La dificultad de la caracterización se presenta en tanto el llamado *experimento peruano* fue un tipo de régimen bastante particular en la región. En efecto, mientras en la América del Sur de los años setenta predominaban las dictaduras militares de derecha conservadora que perseguían y desaparecían a los militantes de partidos opositores — mayormente de izquierda—, en el Perú se instalaba un régimen militar que, por el contrario, tenía un proyecto político autoproclamado revolucionario, nacionalista y antiimperialista. Un régimen que prometía «la transformación de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales con el fin de lograr una nueva sociedad, en la que el hombre y la mujer peruanos vivan con libertad y justicia» (Plan Inca, 1975).

Juan Linz (1975) define la dictadura como «un gobierno interino, surgido en un período de crisis, que no se ha institucionalizado y representa una ruptura de las reglas institucionales sobre el acceso y el ejercicio del poder propias del régimen anterior, sea este democrático, tradicional o autoritario». A ello podemos agregar una capacidad represiva discrecional. El GRFA, en doce años de gobierno (1968-1980), reorganizó la institucionalidad del país forjándose una propia e implementó un conjunto de reformas estructurales que ampliaban derechos sociales y culturales para los sectores más excluidos del país<sup>2</sup>. Aunque no se trató de una dictadura convencional, el régimen militar constituyó sin lugar a dudas un autoritarismo en el que el poder político se concentró en las fuerzas armadas, que monopolizaron el Estado, ilegalizaron a los partidos y cancelaron derechos políticos fundamentales como la libertad de prensa, pretendiendo encerrar en sus filas toda la vida política de la sociedad peruana.

Sobre el carácter normativo del régimen, este fue definido como un gobierno institucional de las fuerzas armadas a cuya cabeza estaba la Junta Revolucionaria, integrada por los comandantes de las tres armas. La junta nombraba al presidente, y este, en consulta con

---

<sup>2</sup> Además de la Reforma Agraria de 1969, la Ley 21156 reconoció por primera vez el quechua como lengua oficial y estableció el bilingüismo en el país, cambiando sustancialmente la relación entre el Estado y la población indígena que se había instituido desde inicios de la república

aquella, al consejo de ministros, los cuales asumían funciones legislativas y ejecutivas. Esto anuló la independencia de poderes y toda posibilidad de fiscalización del régimen. Así, se reemplazó la Constitución de la República por el denominado Estatuto de la Revolución Peruana; se unificaron las funciones ejecutivas y legislativas bajo un solo comando; se sometió el poder judicial al ejecutivo y se decidió, mediante la Junta Revolucionaria, la sucesión del presidente de la república. Cabe anotar que en la denominada primera fase de la revolución, el general Velasco Alvarado concentró el poder mucho más allá de las formalidades del Estatuto de la Revolución. Sin embargo, esta personalización no dio lugar a la emergencia de una figura carismática, fundamental en todo populismo (Martuccelli & Svampa, 2007, p. 227).

Además de responder a los conflictos con estados de emergencia, estados de sitio, deportaciones o despidos, el régimen también institucionalizó una relación de control permanente de la disidencia. Desde 1973, Velasco había nacionalizado los canales de televisión y las principales estaciones de radio. En 1974 confiscó las empresas periodísticas, y los diarios de circulación nacional pasaron a ser voceros del gobierno, aunque formalmente asignados a organizaciones sociales funcionales al corporativismo que se buscaba implementar. De otro lado, los servicios de inteligencia se encargaban de detectar a los enemigos «infiltrados» en el gobierno para sabotearlo.

De otro lado, una particularidad del GRFA —en su primera etapa— fue que las normas del régimen no buscaron desaparecer la participación política o despolitizar la sociedad sino todo lo contrario, pero a través de la cooptación y el encuadramiento ideológico de forma que fuera de utilidad para sus objetivos. Ese fue el sentido de la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), organismo encargado de organizar a la población para acelerar las reformas, con un discurso anti oligárquico y antiimperialista. Evidentemente, esto despertó la hostilidad de los grupos dominantes, pero también el recelo de un sector de las fuerzas armadas que sospechaba que el SINAMOS pretendía rebasar el control militar. Por otro lado, en la medida en que procuraba desplazar a las organizaciones populares mediante la creación de organismos paralelos, también concentraba la oposición de algunos sectores sociales y de militantes políticos.

Las diferencias al interior del régimen fueron escalando hasta llegar al golpe del general Morales Bermúdez en 1975, dándose inicio a la segunda fase del GRFA. Este, en un contexto de crisis económica, dismanteló buena parte de las medidas reformistas de Velasco y dejó de

lado el rol protagónico de SINAMOS. Esto coincidió con la radicalización de los movimientos sociales articulados por el sindicalismo, que agudizaron el conflicto social. Durante esta segunda fase, el régimen acentuó sus rasgos autoritarios.

En esta misma línea, tomando en consideración la variable estructura de autoridad, podemos precisar que el vínculo entre el Estado y la sociedad fue de tipo corporativista. Es decir, formaba parte de un sistema de representación donde las unidades que la forman se organizan en categorías funcionales creadas, reconocidas o autorizadas por el Estado, a cambio de observar obediencia o recibir beneficios de diversa índole (Schmitter, 2007). El GRFA buscó consolidar un vínculo corporativo con los principales grupos de interés (sindicatos, gremios, confederaciones) mediante instancias gubernamentales de control y cooptación. El régimen estableció un conjunto de roles según los cuales el gobierno decidía los momentos y los alcances de las medidas de la revolución, y a la sociedad le tocaba esperar la señal de la Junta Militar para movilizarse, siempre dentro de los modelos regulados y decididos por el régimen.

El régimen también estableció una normatividad en la que los conflictos se resolvían principalmente mediante la represión, sobre todo cuando estos eran presentados como acciones contrarrevolucionarias y antipatrióticas. Al no existir independencia de poderes sino estructuras corporativas de mediación con la sociedad, el régimen no ofrecía canales autónomos y eficaces para la resolución de conflictos. No obstante, a pesar de tener una capacidad represiva alta —sin fiscalización—, a diferencia de Chile, Argentina y Uruguay, no se gestionó un sistema de terror dentro de la sociedad.

El régimen se caracterizó también por proscribir a los partidos políticos, evitando así cualquier tipo de representación alternativa a la suya. Además de exiliar a varios de los líderes partidarios, se montó una campaña de desprestigio contra ellos mediante la propaganda oficial de la «democracia social de participación plena» que se contraponía a la democracia representativa con la tesis del «no-partido». El gobierno atacó sobre todo al APRA y Acción Popular, a los que acusó, junto con la oligarquía y el imperialismo, de ser los causantes del atraso nacional. Se les reprochó no haber defendido la propiedad de los recursos naturales, principalmente el petróleo, de la voracidad del capital extranjero. Sin embargo, otra fue la relación que el régimen estableció con el Partido Comunista del Perú (PCP-Unidad), buscando cooptar a los trabajadores agremiados en la CGTP. La dependencia de la CGTP al PCP-Unidad, cercano al

oficialismo, hizo que varios grupos de trabajadores se desafilieran del sindicato y surgieran las autodenominadas corrientes «clasistas»<sup>3</sup>.

De otro lado, a pesar de la proscripción legal de los partidos, es en los años setenta que surgen los partidos de la nueva izquierda, mayormente maoístas. La radicalización ideológica de sectores medios universitarios fue de la mano con el crecimiento exponencial de las organizaciones sindicales, facilitada por la opción industrialista del gobierno y el establecimiento de una serie de derechos laborales como la estabilidad laboral de los trabajadores y un derecho a la sindicalización bastante efectivo (Diez Canseco, 2011, p. 118)<sup>4</sup>.

El Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) se forma en 1970, como una escisión del PCP-Bandera Roja, que se reclamaba heredera de Mao Tse Tung y de la Gran Revolución Cultural Proletaria. El PC del Perú-Patria Roja, otra organización maoísta, se consolida en el magisterio con el Sindicato Único de Trabajadores del Perú (SUTEP) y la dirección del movimiento estudiantil desde la Federación de Estudiantes del Perú (FEP). Otra vertiente es Vanguardia Revolucionaria, de cuya escisión surgen el Partido Obrero Marxista Revolucionario (1970), el Partido Comunista Revolucionario (1974), y el PCR-Trinchera Roja (1977). De los grupos trotskistas se forman el Partido Socialista de los Trabajadores (1971) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (1978). Inclusive, los sectores más radicales del velasquismo fundaron el Partido Socialista Revolucionario (1976)<sup>5</sup>, del cual se escinde el PSR-Marxista Leninista (1978). Sin embargo, todos estos partidos, formados en un régimen autoritario, no se entrenan para la competencia, el ejercicio de cargos públicos y la habilidad política de la permanente negociación, sino para la permanente confrontación y juego de suma-cero. Cada partido, además, se especializa en determinados sectores ocupacionales o étnicos (Grompone, 1991; Gonzales & Samamé, 1991). En las elecciones para la Asamblea

---

<sup>3</sup> Sinesio López define el clasismo como «la forma que asumió el movimiento obrero desde fines de los sesenta hasta inicios de los ochenta e influyó decisivamente en otros movimientos sociales de la época. Se caracterizó por sus demandas igualitaristas como objetivos sindicales, la confrontación como forma de lucha, la intransigencia y la combatividad como estilo sindical, la centralización y la disciplina en la organización, el cultivo de la solidaridad y la autonomía de clase como valores fundamentales y la fusión sindical de lo social y lo político». Durante estos años, el clasismo impactó en las organizaciones populares urbanas y rurales. Con él, se estableció una relación horizontal con el patrón, demandando un salario justo, la democratización de la fábrica y la incorporación de criterios de política social en las empresas.

<sup>4</sup> Entre 1968 y 1975 se registraron 2115 sindicatos, más que en los treinta años anteriores juntos.

<sup>5</sup> Donde convergen sectores de la Democracia Cristiana que, como el PCP-Unidad, también había apoyado al gobierno militar.

Constituyente de 1978, la izquierda presentó cinco listas: la Unidad Democrática Popular, el Frente de Obreros, Estudiantes y Campesinos del Perú, el PCP- Unidad, el Partido Socialista Revolucionario y Acción Revolucionaria Socialista.

Tomando en consideración estas características de la estructura de autoridad y de la situación de los partidos, podemos afirmar que, salvo la tensión entre promover y prevenir el movimiento social, el régimen de las fuerzas armadas encaja con varias características del modelo del autoritarismo burocrático militar. Para Linz, este régimen se caracteriza por ser una coalición dominada por oficiales y burócratas, que si bien no tiene un partido de masas, tiende a formar un gobierno de partido único que busca reducir la participación de los ciudadanos. Cardoso, por su lado, señala que este autoritarismo se caracteriza por su apatía y falta de movilización, por su mentalidad estatista y jerárquica y por la ausencia de una ideología nacionalista amplia. De otro lado, la ideología oficial acentúa el objetivo de poner fin tanto a la «política», en tanto expresión de las ideologías en conflicto, como a la existencia de partidos, que socavan la «unidad nacional» deseada por los gobiernos militares. La relación entre el Estado y los grupos de interés de la sociedad civil se basa más en los criterios y mecanismos de la cooptación que en los mecanismos de la representación.

Sin embargo, y como también menciona, entre otros, Cardoso, el «modelo peruano» no comparte todas estas características. La diferencia más importante tiene que ver con el componente valorativo —en palabras de Easton—, pero que nosotros preferimos denominar proyecto político. En efecto, a diferencia de los otros autoritarismos burocráticos militares de la región, el experimento peruano nació como un proyecto reformista, que quebró las bases del sistema oligárquico y propuso una tercera vía con un fuerte discurso nacionalista y de justicia social. Se trataba de un proyecto anti oligárquico, populista y desarrollista que buscó movilizar a los sectores populares politizándolos en sus principios.

La primera fase del régimen, con Velasco, instauró una alianza entre el gobierno, las fuerzas armadas y las clases medias y populares (contando además con el apoyo de un sector de la Iglesia preocupado por los problemas sociales). La reforma agraria, la reforma laboral (que incluía la comunidad industrial), la reforma de la educación y otras marcaron el carácter reformista del régimen. Las continuas apelaciones al socialismo, el discurso antiimperialista, la búsqueda de tener una presencia importante en el tercer mundo a través de la Organización de los No Alineados y el acercamiento comercial y militar a países del bloque soviético, así como a

partidos e intelectuales de izquierda, dieron al régimen —sobre todo a esta primera etapa— una identidad de proyecto político que lo diferenciaba del resto de autoritarismos del Cono Sur.

La segunda fase del gobierno militar continuó con las características básicas del régimen pero varió notoriamente en su proyecto político mayor. Si bien se mantuvieron el papel central del Estado en la economía y los avances de algunas reformas, se dismanteló la reforma industrial y laboral y se desactivó el SINAMOS. En palabras de Cotler, se erradicaron los elementos populistas-nacionalistas de la primera fase. Sin embargo, a pesar del incremento del conflicto social, el grado y la forma de represión utilizados por el régimen fueron focalizados en los liderazgos y no constituyeron sistemáticas violaciones a los derechos humanos. En suma, a pesar de las diferencias, tanto la primera fase como la segunda fueron parte de un mismo régimen, un régimen que hemos calificado como un autoritarismo burocrático militar *reformista*.

### **Movimientos sociales en autoritarismo: articulación ideológica y organizativa**

Uno de los primeros conflictos en los cuales el GRFA hizo evidente la capacidad represiva de su condición autoritaria fue el que ocurrió en Huanta, Ayacucho, por la defensa de la gratuidad de la enseñanza. En junio de 1969, estudiantes y campesinos se enfrentaron a la policía, con el saldo de dieciocho fallecidos y toda la dirigencia del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (la primera de este tipo a nivel nacional) encarcelada en Lima. Sin embargo, el número y la intensidad de los movimientos sociales recién se incrementarían a partir de 1972, cuando la crisis del petróleo ya se hacía sentir en el mundo.

En efecto, diversos movimientos sociales, fortalecidos por años de organización y activismo, incrementaron en esos años su actividad huelguística y de protesta contra el control corporativista del régimen. Teresa Tovar (1985) llama la atención sobre el activismo sindical, los movimientos regionales y las tomas de tierras del movimiento campesino, acicateado por la que fue la Reforma Agraria más radical de América del Sur<sup>6</sup>. La organización campesina alcanzó su pico más alto luego de la reorganización de la Confederación Campesina del Perú (CCP), originalmente fundada en 1947, y la creación de la Confederación Nacional Agraria

---

<sup>6</sup> La represión en el proceso de tomas de tierra fue baja: dos campesinos murieron en el movimiento de Andahuaylas, el más importante de la década; otros cuatro en Huacataz, Cajamarca, en 1977; un cooperativista en Lucrepata, Cusco, en 1978; y un campesino en Talandracas, Piura, en 1979 (García Sayán, 1982).

(CNA) en 1974. Las huelgas, además, fueron una constante en toda la década. Según el Ministerio de Trabajo, en 1970 hubo 345 huelgas; en 1973 fueron 778, en 1975 alcanzaron la cifra pico de 779; en 1979 descendieron un poco a 637 para terminar la década en 1980 registrando 739 huelgas.

**Cuadro 2. Movimientos regionales (1973)**

Fecha	Departamento	Acciones organización	Motivo	Respuesta del gobierno y desenlace
4/4/73	Moquegua	Paro decretado por Frente de Defensa de los Intereses de Moquegua (FUDIM) Movilizaciones	Reivindicaciones regionales (carretera, Escuela Normal) y sindicales	Represión Deportación de Hernán Cuentas Suspensión de garantías
7/5/73	Arequipa	Paro decretado por FDTA (CGTP) Movilizaciones	Solidaridad con Moquegua	Suspensión de garantías
15/5/73	Puno	Paro Movilizaciones	Solidaridad con Moquegua y Arequipa	Disturbios y represión
15/5/73	Cusco	Paro Movilizaciones	Solidaridad con pescadores en lucha contra el MLR	Movilizaciones reprimidas
29/5/73	Áncash – Chimbote	FESIDETA decreta el paro Marcha, incendio en el local de SINAMOS	Solidaridad con trabajadores de SIDERPERU acusados de sabotaje y presos	Represión Un muerto (Spinola)
4/6/73	Áncash –	Huelga FESIDETA	Solidaridad con	Despedidos

	Chimbote		luchas de pueblos jóvenes	Reorganización de SIDER
27/9/73	Cusco	Frente de Defensa de los Intereses del Cusco Paro	Solidaridad con el magisterio	Se soluciona el 1º de octubre
16/11/73	Puno	Huelga bancarios y universidades Disturbios	Solidaridad con el magisterio	Estado de emergencia y toque de queda
16/11/73	Arequipa	Comité del Fuero Sindical de Arequipa y FDTA Paro Movilizaciones	Solidaridad con maestros	Dos muertos Estado de emergencia Suspensión de garantías
22/11/73	Cusco	Universidades Paro Incendio del local de SINAMOS	Solidaridad con el magisterio	Un muerto Toque de queda
28/11/73	Ayacucho	Estudiantes universitarios y secundarios		Un muerto Toque de queda

Fuente: Tovar, 1985, pp. 110-111.

Sin embargo, fue la crisis política al interior del régimen (entre quienes querían radicalizar el proceso de reformas y los que querían contenerlas) la que abrió una oportunidad para el estallido de una serie de conflictos; primero entre las propias fuerzas represivas del Estado (la policía y el ejército), para luego, con la intervención de actores políticos y sociales, devenir en una violenta crisis urbana que impactó y modificó el proyecto reformista del régimen. La concreción de esto se dio con el estallido de violencia en Lima el 5 de febrero de 1975.

Los sucesos se originaron con el estallido de un conflicto reivindicativo entre la policía de la capital y las fuerzas armadas, que monopolizaban el Estado e intentaban controlar a la sociedad. Se produjo una fisura al interior de las estructuras coercitivas del estado y la ciudad quedó desguarnecida. Esto generó las condiciones para que se expresen en cadena otras tensiones políticas y sociales, lo que produjo una suerte de parálisis del sistema político. En un contexto autoritario y con la actividad partidaria proscrita, jóvenes militantes apristas e izquierdistas salieron a manifestar su rechazo al gobierno militar, movilizándose por las calles y atacando locales públicos. Igualmente, en el contexto de una crisis económica que se hacía más evidente, cientos de jóvenes de los barrios pobres del centro de Lima aprovecharon la oportunidad para saquear numerosos establecimientos comerciales. Incluso actores débiles y desorganizados salieron a las calles, porque los costos de la acción colectiva parecían haber desaparecido frente a la ausencia del aparato represivo.

La respuesta militar no se hizo esperar, el ejército salió a las calles para restaurar violentamente el orden social quebrantado. La jornada dejó cerca de cien personas fallecidas, 137 establecimientos comerciales destruidos y una docena de edificios públicos afectados. Más allá de la violencia, los sucesos del 5 de febrero impactaron y modificaron los alineamientos al interior del gobierno militar. Las fuerzas policiales tuvieron un mayor reconocimiento como parte del gobierno y se fortaleció el sector militar menos reformista, el cual pocos meses más tarde dio un golpe de Estado e inició la llamada segunda fase del gobierno militar (Panfichi, 1983).

Una vez en el gobierno, el general Morales Bermúdez emprendería, como se ha dicho, una política de desmontaje de algunas reformas consideradas radicales (como la reforma industrial) y de restablecimiento del orden, desmovilizando a los sectores populares. Cuando la situación económica empeoró a partir de 1976, el gobierno se vio obligado a lanzar medidas de ajuste y estabilización que provocaron una caída sustancial de los salarios. Previendo el incremento de las protestas, el gobierno decretó un estado de emergencia que prohibía las huelgas y toque de queda en las principales ciudades entre julio de 1976 y julio de 1977. Luis Pásara (1978) señala que estas medidas de control militar reemplazaron el control político (SINAMOS) de la primera fase. En esos años surgió un frente de defensa de los intereses del pueblo o un comité de defensa en casi todas las ciudades importantes.

Un duro paquete de medidas de austeridad de 1977 sirvió como detonante para la organización del primer paro auténticamente nacional de la historia del país. El régimen se convirtió en el principal blanco del sindicalismo y los movimientos sociales. Se unieron en la acción diferentes sectores políticos del clasismo, formándose el Comando Unitario de Lucha (CUL)<sup>7</sup> que convocó al paro nacional. Además, en la paralización participó activamente un amplio movimiento barrial. El gobierno respondió con dureza, pero el golpe más fuerte fue el decreto que sancionó con el despido a cinco mil dirigentes sindicales, buscando impedir la consolidación del movimiento clasista. No obstante, con este paro se inició un ciclo de protesta<sup>8</sup> que se extendería hasta 1979<sup>9</sup> y forzaría la transición a la democracia a través de la elección de una asamblea constituyente en 1978, y posteriormente la entrega del poder a los civiles.

\*\*\*\*\*

Pero, ¿cómo es que los sectores populares pudieron organizarse y actuar a pesar de que el costo de la movilización en un régimen autoritario es generalmente alto? ¿Cómo lograron presionar lo suficiente para que el GRFA se viera forzado a iniciar una transición controlada de poder a los civiles? Postulamos que las características del régimen ayudan a entender por qué el conflicto social adquiere esta forma y no otra.

---

<sup>7</sup> Integrado por la CGTP, la Central Nacional de Trabajadores (CNT), el SUTEP, la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú (FNTMMP), la CCP, la CNA, la Federación Nacional de Trabajadores de las Universidades del Perú (FENTUP), la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE), la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana Departamental de Lima (CTRP-Lima), entre otros (Sulmont, 1980, p. 130).

<sup>8</sup> Entendemos ciclo de protesta, siguiendo a Tarrow (1997, pp. 263-264) como «una fase de intensificación de los conflictos y la confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los menos movilizados; un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva; una combinación de participación organizada y no organizada; y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y a veces en la revolución».

<sup>9</sup> Entre 1977 y 1979 se realizaron por lo menos diez paros, seis departamentales y cuatro nacionales. Se dio además una huelga del SUTEP que duró 81 días, así como movilizaciones de los trabajadores mineros y empleados públicos, quienes por primera vez se organizaron y movilizaron conjuntamente en defensa de su estabilidad laboral (lo cual obliga a que el gobierno no reduzca el número de trabajadores en la administración pública).

En efecto, si bien dentro del autoritarismo la protesta puede ser costosa —pues no ofrece canales institucionales para que el ciudadano demande sus necesidades y tenga alguna participación sobre la toma de decisión—, fomenta al mismo tiempo la organización y politización de la sociedad y termina promoviendo la acción colectiva contenciosa como estrategia. Más aún, al haber suspendido la competencia partidaria, los autoritarismos, sin desearlo, dirigen el descontento social hacia el sistema mismo (Lipset & Rokkan, 1967). La resistencia puede tomar formas rutinarias e inofensivas de acción colectiva, pero esto no dura por siempre, ya que las correlaciones, alianzas y bloques se modifican en el gobierno y la sociedad civil cerrando y abriendo oportunidades para la articulación y acción conjunta de diversos actores.

El autoritarismo conduce, a corto o largo plazo, a la articulación de diversos grupos en un bloque opositor con la agenda unitaria de rechazo al poder centralizado. El grado de organización y articulación alcanzado en el paro nacional del 19 de julio de 1977 fue posible gracias a la base organizada que el mismo régimen, en función a su proyecto político reformista, había alentado con la legalización de los sindicatos y la promoción de las organizaciones barriales y campesinas. Ese tejido de organizaciones fue el soporte material que pudo movilizar los recursos necesarios para que la protesta fuera exitosa. De otro lado, la politización de la sociedad, fomentada por el régimen, favorecía la articulación de las protestas en torno a una agenda mínima compartida.

#### **LAS DEMOCRACIAS POPULISTAS DE LA DÉCADA DE 1980. ACCIÓN POPULAR Y EL PARTIDO APRISTA**

Después de doce años de régimen militar, el Perú transitó hacia la democracia a través de una nueva Constitución (1979) y elecciones generales libres y democráticas (1980). La Constitución de 1979, resultado de la Asamblea Constituyente<sup>10</sup>, significó una transformación importante al ampliar sustancialmente la comunidad política mediante la inclusión de los analfabetos —mayoritariamente población rural campesina e indígena—, a quienes se les otorgó la cualidad fundamental de la ciudadanía: el derecho a elegir y ser elegidos. A inicios de los años ochenta, los analfabetos constituían un tercio del electorado nacional —cerca de dos millones de nuevos

---

<sup>10</sup> En la que participaron el APRA, el PPC y diversos partidos de izquierda, entre los que destacan el Partido Comunista (Unidad), el Partido Comunista (Mayoría), la Unidad Democrática Popular y el Frente de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Perú. Acción Popular decidió no participar.

ciudadanos—, lo cual abría importantes oportunidades políticas que forzaron a los viejos partidos a reorganizar sus estrategias de vinculación, e hicieron que la arena electoral fuera mucho más atractiva para los nuevos partidos de izquierda, reforzando su decisión de someterse a las reglas democráticas. Las elecciones de 1980 establecieron el nuevo régimen democrático, y la competencia electoral permitió canalizar emergentes identidades sociales y políticas que optaron por participar del nuevo sistema político. Los gobiernos de Acción Popular y del Partido Aprista que se sucedieron entre 1980 y 1990 fueron parte de este régimen democrático.

Se constituyó entonces un inédito sistema de partidos y un importante sector de la ciudadanía se organizó en diversos grupos de interés, mediante los que presentaba sus demandas al gobierno. El tejido social se hizo más denso con nuevos partidos, sindicatos, gremios empresariales, movimientos sociales y diversas ONG. La representación política funcionó en los distintos niveles de gobierno, abriéndose nuevas arenas de participación y competencia política electoral (sobre todo a nivel municipal y distrital), así como canales institucionalizados para la tramitación y resolución de conflictos. Estas condiciones posibilitaron un régimen democrático que continuó en general dentro del horizonte del proyecto nacional-popular reformista de los setenta.

No obstante la apertura del sistema político, un sector radical de la izquierda maoísta decidió no participar en los procesos electorales y declararle la guerra a la recién inaugurada democracia. El Partido Comunista Peruano Sendero Luminoso (PCP-SL) inició su lucha armada el 17 de mayo de 1980, día anterior a las elecciones, a través de la simbólica voladura de un puesto de votación en la localidad de Chuschi, Ayacucho. Desde entonces, actuó con las características de un grupo terrorista, desatando el conflicto armado más cruento de nuestra historia republicana. Su accionar representó el mayor reto para la recién constituida democracia. Alteró la estructura de oportunidades para la acción colectiva que regularmente se tiene bajo un régimen democrático y, en general, su impacto fue decisivo en los cambios económicos, sociales, políticos y culturales del país que se dieron posteriormente.

Desde el punto de vista normativo, el régimen político de los ochenta incorporó una serie de derechos civiles y políticos de las mujeres, los niños y trabajadores, que provenían del legado del régimen reformista anterior. También continuó reconociendo el papel central del Estado, promoviendo el desarrollo nacional y protegiendo los recursos naturales de la nación. El

régimen respetó la independencia de los poderes legislativo y judicial y, a través de los organismos correspondientes, permitió la fiscalización de la sociedad civil. La libertad de prensa y de asociación fue respetada, no obstante el desafío que representó el accionar terrorista durante la década. Hubo seis procesos electorales limpios durante este período, tres presidenciales y tres municipales. Tanto el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985) como el primero de Alan García (1985-1990) se rigieron bajo el mandato de la Constitución de 1979, la que por primera vez representaba el consenso de las diferentes fuerzas políticas del país.

El tipo de participación fue mediado por partidos, grupos de interés y movimientos sociales. Funcionaban varias instituciones que fortalecían la democracia: (a) los partidos: una alianza entre Acción Popular y el Partido Popular Cristiano<sup>11</sup>, ubicada a la derecha del espectro político; el APRA al centro; y el frente de la Izquierda Unida, que agrupaba a distintas capillas de la izquierda marxista que decidieron integrarse a la democracia<sup>12</sup>; (b) grupos de interés como los sindicatos, protagonistas de la lucha por la democracia en la década anterior y los gremios empresariales, congregados en la CONFIEP, formada en 1984; (c) los movimientos sociales de barrios, regionales, estudiantiles, obreros y vecinales que también se habían plegado a las demandas sindicales, hegemonizados por el discurso clasista; y (d) las ONG y la Iglesia Católica, que a lo largo de la década de 1980 se encargarían de representar demandas que los partidos, sindicatos o movimientos no trataban con importancia, sobre todo en torno a los derechos humanos.

El vínculo que el régimen estableció entre el Estado y la sociedad fue democrático representativo. El inédito sistema de partidos cumplía con los requisitos: (a) ser capaces de expresar las preferencias electorales dentro de los márgenes establecidos por ellos, (b) intermediar y expresar en la esfera política los intereses y las demandas de los principales grupos de interés y movimientos y (c) mantener vigentes entre los actores relevantes los pactos, explícitos e implícitos, que permitan la continuación del juego democrático. Estamos de acuerdo con Martín Tanaka en concluir que durante los ochenta el sistema de partidos en el Perú funcionó y logró cumplir su tarea representativa (Tanaka, 1998, pp. 63-85).

---

<sup>11</sup> Partido que se escindió de la Democracia Cristiana en 1966, en rechazo a sus ideas cercanas al socialismo de izquierda liberal.

<sup>12</sup> Estos cuatro partidos constituirían el sistema de partidos durante toda la década, acaparando la representación de la gran mayoría del electorado.

Sin embargo, no hay que sobreestimar la fortaleza de los partidos en esos años. Estos también tenían serias debilidades internas, con liderazgos personalistas y muchas veces arbitrarios, así como una implantación reciente en la sociedad. Esto se hizo evidente conforme la situación económica empeoró y los partidos en el gobierno no cumplieron con las promesas electorales hechas ni con las crecientes demandas. Desde mediados de la década los ciudadanos se fueron distanciando paulatinamente de los partidos y el electorado fue haciéndose más volátil. De esta manera se fue incubando la crisis de representación de los años posteriores.

Hay que tener presente también que los partidos fueron duramente golpeados por el conflicto armado interno, ya que los grupos alzados en armas atentaron contra la vida de dirigentes y militantes, en especial de aquellos que desempeñaban cargos públicos elegidos, sobre todo alcaldes. Esto redujo considerablemente la capacidad de gestión de los alcaldes en las zonas más afectadas por el conflicto —la sierra centro y sur— dificultando el funcionamiento de los canales institucionales de resolución de conflictos. Sin embargo, los partidos políticos fueron leales al régimen y no se prestaron para apoyar alguna salida autoritaria<sup>13</sup>. La posibilidad real de ganar elecciones que todos tenían desincentivó esta alternativa (Tanaka, 1998).

La normatividad del régimen, de otro lado, señala que la resolución de conflictos tenía canales institucionales por los cuales debía transitar. Es decir, existían espacios donde se podía denunciar al gobierno o pedir un arbitraje sobre alguna disputa. Coherente con esto, el régimen democrático ejerció una capacidad represiva moderada frente a la protesta social. Sin embargo, el desafío terrorista elevó esta capacidad represiva. En 1983, el Congreso decidió que las fuerzas armadas ingresaran al conflicto armado, incrementando exponencialmente los asesinatos extrajudiciales. Solo durante 1984 se registró el 40% de las víctimas de los veinte años del conflicto. A partir de entonces, la clase política abdicó de su responsabilidad de combatir ideológicamente a Sendero y dejó el camino libre a la fuerza militar. A lo largo de la década, tanto durante el gobierno de Acción Popular como del APRA, se dieron numerosos casos de violaciones de derechos humanos. La represión desplegada contra la subversión limitó la acción de la sociedad civil que estaba al margen de Sendero. A fines de la década se fue haciendo cada vez más costoso salir a protestar, por el temor a ser confundido con los

---

<sup>13</sup> Aunque hay que resaltar que durante los años ochenta políticos de izquierda y derecha fueron «demócratas precarios», en tanto los primeros declaraban abiertamente que no creían en este régimen y lo utilizaban solo como un camino a la revolución mientras los segundos negaban sistemáticamente los abusos de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas (Dargent, 2009, pp. 73-78).

subversivos<sup>14</sup>. Sin embargo, durante ambos períodos de gobierno se mantuvieron las elecciones y la libertad de prensa, haciendo posible la denuncia y judicialización de las violaciones de derechos humanos.

Por último, otra variable que caracteriza este régimen democrático es su proyecto político nacional-popular reformista. El retorno de Belaunde en 1980 implicó la instauración de un interés en orientar liberalmente al Estado, en contraste con el régimen militar. Durante los dos primeros años de Acción Popular en el poder se buscó liberalizar la economía para iniciar el cambio del proyecto político estatal. Sin embargo, debido tanto a las propias vacilaciones del populismo como a la resistencia de los movimientos sociales, el gobierno no llevó adelante la liberalización. El proyecto político permaneció en el horizonte nacional-popular y el segundo gobierno de Belaunde siguió reclamándose democrático y *nacionalista*.

Posteriormente, el gobierno del APRA reafirmó la vigencia del proyecto nacional-popular. Como señalan Martucelli y Svampa (2007, p. 228), mientras en los hechos la viabilidad de este proyecto era cada vez menor, más nítida era la impronta de este sobre la conducta y el discurso del líder, Alan García. El APRA en el poder rescató y renovó el discurso anti-oligárquico y antiimperialista. Por ello propuso limitar el pago de la deuda externa, dar facilidades a grupos empresariales nacionales, continuar protegiendo el mercado interno y, finalmente, estatizar la banca. No obstante, la hiperinflación y recesión que sobrevinieron no solo hundieron el primer gobierno del APRA, sino también el prestigio que esas recetas pudieron haber tenido en algunos sectores de las clases medias y populares. La crisis por la deuda y el impacto económico y político del proceso de globalización evidenciaron los límites del proyecto nacional-popular en América Latina.

Es en función de estas características que definimos el régimen como una democracia populista. Sus normas y estructura de autoridad corresponden a una democracia que, aunque golpeada por una violencia terrorista que la lleva al borde del abismo autoritario, se defiende y permanece representativa. Sin embargo, si bien se respetan las elecciones libres y la libertad de prensa, y se cuenta con el sistema político más inclusivo de nuestra historia contemporánea, tanto el gobierno de Acción Popular como el del APRA cometieron violaciones de derechos humanos al apoyarse fundamentalmente en comandos político-militares, abdicando de su

---

<sup>14</sup> La CVR indica que en 1984, el número de militantes de la IU presos y reclusos en el penal de Lurigancho eran 142.

responsabilidad democrática (García dejó el gobierno con 65 provincias y un distrito en estado de emergencia). De otro lado, señalamos que es populista porque el proyecto, por decisión del gobierno o por presión social, continúa dentro del horizonte nacional-popular reformista que inspiró al GRFA.

### **Movimientos y partidos en una democracia asediada**

La protesta social en los años ochenta se canaliza a través de movimientos sociales pero, a diferencia de los años setenta, está vinculada a partidos de izquierda que participan de las reglas de juego de la democracia. Tanaka le llama a esto la «lógica electoral-movimientista», en la cual el vínculo representativo se determinaría en dos dimensiones: la primera, en las elecciones generales, con opciones limitadas al sistema de partidos; y la segunda, en la intermediación constante entre la sociedad y la política a través de los grupos de interés y los movimientos sociales. No obstante, a diferencia de los años setenta, en los años ochenta las protestas no tienen el mismo nivel de articulación y, por lo tanto, no constituyen ciclos de protesta nacional que impacten significativamente sobre el régimen y la política.

Los conflictos sociales fueron constantes en la década, con alzas y bajas que seguían el comportamiento errático de la economía. Los años de crecimiento económico e inicios de un nuevo gobierno (1980-1982 Belaunde y 1985-1987 García) son años con mayor número de huelgas, número que luego decae conforme el crecimiento declina y los gobiernos se acercan a su fin (1984-1985 y 1988-1989). La mayor parte de estas protestas fueron acciones defensivas de las organizaciones sociales frente al deterioro de las condiciones de vida o en defensa de derechos adquiridos previamente. Si bien las protestas no produjeron cambios en el curso del régimen, por su frecuencia sí hicieron difícil la aplicación de medidas de estabilización económica. Conforme avanzó la década y la crisis económica se agudizó, la huelga perdió eficacia como medida de presión, debilitando el apoyo de la población a las organizaciones sindicales y a los partidos que las promovían.

En la lucha de los pobladores, la aparición de los municipios resultó central para reducir la necesidad de movilizarse. Henry Dietz (2000) destaca que la alcaldía limeña de Izquierda Unida se convirtió en una importante fuente de ayuda y de asistencia con la que los pobladores aprendieron a ver al municipio como una instancia a la cual podían presentar sus demandas y reclamos o negociar determinados temas.

A nivel nacional, Narda Henríquez señala que frente a la violencia del Sendero Luminoso los paros regionales aparecieron como moderadas demandas provincianas. Sin embargo, con menor o mayor organicidad, los frentes de defensa fueron un lugar de participación popular en los cuales se planteaban demandas pero también se discutían alternativas de desarrollo económico. En Arequipa, los reclamos fueron fundamentalmente presupuestales, para obras como las hidroeléctricas Majes y Charcani. En Trujillo se reactivó la demanda por el proyecto de irrigación Chavimochic; en Cusco se confrontaron las alternativas de la industria versus el turismo; el frente de defensa de Loreto lideró demandas como la titulación de comunidades nativas para evitar la depredación de bosques y la invasión de tierras de estas comunidades y también la defensa de los recursos naturales; en Puno, donde la Iglesia católica fue un actor central que respaldó las movilizaciones, el alcalde elegido promovió un período activo de demandas regionales que se intensificaron con la sequía de 1983 (Rénique, 2004).

**Cuadro 3. Paros nacionales 1981-1984**

Paros	Fecha	Trabajadores afectados	Horas-hombre
Paro Nacional CGTP-CTP	Enero 1981	326 000	2 608 000
Paro Nacional	Agosto 1981	72 989	583 912
Paro Nacional Unitario	Marzo 1983	298 322	2 286 576
Paro Nacional CGTP	Agosto 1983	75 117	600 936
Paro Nacional Unitario	Marzo 1984	242 175	1 937 400
Paro Nacional Unitario	Noviembre 1984		

Fuente: Dirección General de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Boletín de Trabajo y Promoción Social 1/84. Análisis Laboral. Setiembre de 1984, p. 6.

Entre 1980 y 1984 se logran organizar cinco paros nacionales contra las alzas y luego contra las políticas económicas de liberalización. Los gremios agrarios estuvieron entre los que más protestaron por estas políticas, liderando un sentimiento de rechazo a la apertura y sumisión frente a acreedores externos. En noviembre de 1982 se realiza un paro agrario nacional que resultó exitoso; sin embargo, desde 1983 el número de huelgas y de horas-hombre perdidas decreció de manera considerable. El avance del senderismo, la decisión gubernamental de militarizar el conflicto armado interno y sobre todo la crisis económica, constituyeron un contexto que elevó mucho los costos de la acción colectiva. La misma participación en el sindicato se hizo más costosa en tanto la movilización generaba cada vez menos resultados. Muchos trabajadores decidieron volcarse a actividades independientes, muchas veces informales. En 1985 ya no hubo ningún paro nacional.

En 1985, cuando el APRA llega por primera vez al gobierno, se generaron muchas expectativas en diversos sectores de la población. Sin embargo, las huelgas y las protestas se hicieron

visibles desde 1987, con el primer paro nacional contra el gobierno. El año siguiente se caracterizó por una alta conflictividad, donde se dieron hasta cuatro paros nacionales, además de paros agrarios en los que también protestaban los sectores modernos del agro a través de gremios organizados y centralizados. Dentro de una institucionalidad democrática, los trabajadores pudieron salir a defender su salario y los derechos conquistados sin temor a despidos. Sin embargo, los dos últimos paros nacionales de 1988 fueron un fracaso, debido a que para muchos trabajadores esa estrategia ya no tenía sentido a medida que la recesión se hacía más profunda. En 1989, año en que la hiperinflación ya alcanzaba el 2776%, no se realizó ningún paro en el país.

La presencia de Sendero Luminoso en casi todo el territorio nacional es también un factor decisivo en la reducción de la acción colectiva contenciosa. A medida que Sendero penetraba más en las organizaciones sociales, era necesario tomar distancia de las acciones violentistas de la organización terrorista. En efecto, a través de su Movimiento de Trabajadores Clasistas, Sendero buscaba tomar el control de las huelgas sindicales para imprimirles un radicalismo dirigido a crear circunstancias «alimentadoras» de la «guerra popular». Los senderistas no dudaron en asesinar tanto a funcionarios y gerentes de empresas privadas como a dirigentes sindicales. Al mismo tiempo, varios dirigentes fueron acusados de terrorismo. Hacia el final de la década, los trabajadores comenzaron a utilizar otras formas de lucha, como la negociación, a través del sindicato, de los efectos de la recesión (defendiendo fundamentalmente la estabilidad laboral). El movimiento sindical pasaba de estrategias confrontacionales a actitudes más pragmáticas.

\*\*\*\*\*

Si bien el establecimiento del régimen democrático generó una serie de oportunidades de participación y ciudadanía que hicieron menos costosa la movilización, estas mismas oportunidades erosionaban el núcleo radical que había entusiasmado y articulado a los militantes y simpatizantes de la izquierda durante los años setenta. La posibilidad de competir electoralmente dentro de los márgenes de la democracia representativa y ver respetados los derechos civiles y políticos de los ciudadanos dividió a la izquierda en el viejo debate reforma-revolución. Inclusive dentro de la izquierda legal concentrada en Izquierda Unida, este debate

fraccionó a los militantes, dividiendo el frente y haciendo fracasar al proyecto. De otro lado, al representar a sectores ocupacionales específicos, con intereses particulares, los partidos de izquierda abonaron en contra del mantenimiento de las plataformas comunes.

La inadecuación del clasismo al nuevo régimen democrático lo hizo ineficaz para tramitar los intereses de los trabajadores, por lo que su hegemonía decayó y los conflictos se volvieron más sectoriales. La crisis económica recesiva y la hiperinflación devaluaron la huelga y la movilización; preservar el puesto laboral se convirtió en la principal preocupación de los trabajadores. Por ello, a diferencia de los años setenta, sin articulación ni convocatoria los movimientos no representaron amenaza para el régimen. De otro lado, al abrir distintos canales institucionales para tramitar las demandas y espacios democráticos de competencia política electoral, el régimen democrático también impidió que el conflicto se desbordara. Así, las demandas no solo se reclamaron a través de petitorios ante las autoridades respectivas, por medio de movilizaciones en las calles o a través de demandas judiciales, sino que también fueron tramitadas a través de autoridades políticas elegidas, como en el caso de los municipios.

El persistente horizonte nacional-popular y la condición democrática del régimen alentaron la organización de la sociedad civil. Sin embargo, el nuevo sistema pluralista redujo las oportunidades de articulación social e ideológica que existieron durante el autoritarismo militar. En democracia, tener distintos canales para la resolución de conflictos hace más difícil y costosa la articulación de estos. El cambio de régimen favoreció la dispersión y la fragmentación de los conflictos. Al no existir un poder autoritario único y fácilmente identificable al cual enfrentarse, los movimientos dejan en segundo plano las demandas de cambio político para concentrarse en demandas sociales específicas.

### **El autoritarismo competitivo neoliberal de Fujimori**

Si bien el régimen político que tuvo el Perú durante la mayor parte de la década de 1990 no puede ser calificado como una democracia, tampoco se trata estrictamente de una dictadura. En efecto, al igual que otros autores, creemos que el régimen que había sido elegido democráticamente en 1990 devino dos años más tarde en un autoritarismo que en su pretensión de conservar una fachada democrática dejó abiertas algunas oportunidades y condiciones para la competencia política.

En un inicio, el gobierno de Alberto Fujimori capitalizó bien el descontento con los llamados políticos tradicionales a través del discurso de la anti política. El gobierno respetó la institucionalidad democrática durante sus primeros veinte meses, aunque con fuertes enfrentamientos con la oposición que en el Parlamento buscaba impedir el abuso de facultades presidenciales. Disuelto el Congreso luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, se constituyó efectivamente una dictadura que concentró el poder del Estado en el Ejecutivo, suspendiéndose el orden institucional de la Constitución de 1979, tomando control del Poder Judicial e instaurando el denominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional<sup>15</sup>. Todas esas medidas contaron con un gran apoyo popular debido al desprestigio de las élites políticas partidarias y a la necesidad de superar la crisis económica y la violencia política que azotaba el país.

Recién en noviembre de 1992, ante las presiones internacionales, Fujimori convocó a elecciones para elegir a los miembros del Congreso Constituyente Democrático (CCD)<sup>16</sup>, con lo que se pasó de la dictadura a lo que se ha venido a denominar como autoritarismo competitivo (Levitsky & Way, 2002). En el CCD la mayoría oficialista con la que contó el presidente le permitió aprobar una constitución ajustada a sus lineamientos de política: introdujo el mecanismo del referéndum o consulta popular para la reforma total o parcial de la constitución, extendió la pena de muerte a delitos de terrorismo, dio poder al Ejecutivo para disolver el Congreso si este censura a dos consejos de ministros, abolió la bicameralidad parlamentaria, estableció la Defensoría del Pueblo como ente autónomo, le quitó al Estado su rol empresarial —salvo en casos excepcionales—, garantizó la privatización de la tierra aplicándose el libre mercado, y dejó de garantizar la estabilidad laboral. Como es evidente, estas reformas implicaron un cambio radical en torno al proyecto político, que finalmente se alejaba del horizonte nacional-popular para asumir el horizonte neoliberal, lo cual produce cambios en las normas y la estructura de autoridad del régimen.

---

<sup>15</sup> Durante los primeros días del golpe, docenas de políticos, periodistas y dirigentes gremiales opositores al gobierno fueron detenidos o puestos bajo arresto domiciliario. Las fuerzas armadas controlaron los medios de comunicación y también fueron enviadas a las entidades públicas autónomas como el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Contraloría, el Poder Judicial, la Fiscalía e incluso los gobiernos regionales. Se realizó así el cambio de los altos funcionarios sobre la base del poder del Estado concentrado (Murakami, 2007, p. 301).

<sup>16</sup> De los partidos nacionales tradicionales no participaron el APRA, Acción Popular ni Izquierda Unida, con el argumento de que no querían legitimar la dictadura. En contaste, sí participan el Partido Popular Cristiano y un sector de la izquierda en el Movimiento Democrático de Izquierda.

La realización periódica de elecciones, la existencia legal de partidos, movimientos y organizaciones no gubernamentales, de medios de información independientes, e incluso de instituciones estatales como la Defensoría del Pueblo, hacen que el autoritarismo de Fujimori no sea total —en contraste con el GREA— y que exista oportunidad legítima para la competencia y una mínima fiscalización. Esto es resultado de la necesidad del régimen de ser reconocido y validado internacionalmente, ya que la comunidad internacional condenó el autogolpe y exigió la restitución de la democracia. Sin embargo, no hay que olvidar que Fujimori continuó con la práctica sistemática de evitar por diversos medios la consolidación de algún actor social y político que desafiara su ejercicio autoritario del poder. Según Jo Marie Burt (2009), esta es una de las características claves del régimen fujimorista: perpetuar la desinstitucionalización de la política, ya diezmada por los efectos de la crisis económica y la violencia política, para así mantener su propia base de poder. Para ello utilizó una serie de mecanismos que van desde el ejercicio de la cooptación y el clientelismo hasta la intimidación o la represión abierta.

Durante este régimen, el Ejecutivo controló al Poder Judicial y al Poder Legislativo corrompiendo jueces, fiscales y congresistas. Otro tanto ocurrió con los principales medios de comunicación, cuya línea editorial fue comprada. Vladimiro Montesinos, asesor de Fujimori y jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), se encargó de gestionar tanto esas tareas como las que competían al control militar del país. De esta manera se envileció el Perú, normalizando la corrupción y la tortura (Degregori, 2000, p. 248). No existió, pues, independencia real de poderes, y cada vez se hacía más difícil mantener la capacidad de fiscalización de la sociedad civil. A pesar de esto, algunos medios de comunicación consiguieron mantenerse en la oposición, aunque fueron constantemente amedrentados<sup>17</sup>. Lo mismo ocurría en el Congreso, donde algunos congresistas continuaban fiscalizando, denunciando y coordinando con la Defensoría del Pueblo, frente a un Poder Judicial parcializado. Inclusive el Tribunal Constitucional sufrió la destitución de tres de sus magistrados cuando se opuso a la ley de «interpretación auténtica», que permitía que Fujimori pudiera postular a una segunda reelección en el año 2000, elección en la que contaría con la complicidad del Jurado Nacional de Elecciones, también bajo su poder.

---

<sup>17</sup> En 1997, debido a que el canal de televisión Frecuencia Latina había denunciado el poder de Montesinos y las torturas en el SIN, se le quitó la nacionalidad a su accionista mayoritario, Baruch Ivcher, con el fin de poder pasar el control del canal a una administración sumisa al régimen.

El tipo de participación que promovió el fujimorismo corresponde con la necesidad de consolidar la reorganización neoliberal de la economía y la sociedad, y mantener las bases del poder del régimen. Se fomentó una participación despolitizada que buscaba reducir el quehacer político de los ciudadanos a lo meramente electoral o a eventos aclamatorios al líder. El objetivo era que los ciudadanos se relacionaran con el Estado, personificado en el presidente, sin la intermediación de partidos ni organizaciones, evitando así la politización de las demandas. En un contexto de permanente descalificación de los partidos y políticos tradicionales, Fujimori difundió un discurso donde «la política» entendida como debate y práctica ciudadana era una pérdida de tiempo que dividía a los peruanos y retrasaba el desarrollo del país. Había entonces que limitarla al mínimo indispensable: debía ser potestad del presidente y sus cercanos colaboradores y técnicos independientes quienes armados de instrumentos de *new management* sabían qué era lo mejor para el país y cómo hacerlo<sup>18</sup>. De esta manera se debilitarían los fundamentos mismos de la representación política democrática.

En la estructura de autoridad, la política de Fujimori contó con una institución clave en la relación entre la sociedad y el Estado: el Ministerio de la Presidencia. Su creación tuvo como objetivo concentrar la atención a las necesidades urgentes de la población frente a la crisis, desarrollando numerosas obras de infraestructura y programas sociales de alivio a la pobreza. Así, Fujimori se proyectaba como el encargado directo del apoyo a los más pobres. Como señala Grompone (2000, p. 124), con los programas sociales se instaló también una maquinaria política, un aparato de vigilancia y búsqueda de adhesiones sociales para el régimen. Tanaka (1999, p. 427) lo denomina «neo-clientelismo», señalando que no se trató de un vínculo clientelar tradicional en tanto la adhesión al líder no se dio con entusiasmo sino de resignación, una relación de intercambio, antes que de lealtad. Se trató entonces de un vínculo neo-clientelar entre la sociedad y el Estado, no puramente delegativo o plebiscitario, sino uno donde la relación está en continua negociación en función de los intereses particulares de cada uno.

---

<sup>18</sup> Este discurso conectaba bien con el supuesto «fin de las ideologías» y cierta literatura económica que sostenía que las dictaduras tienen la ventaja de poder imponer las reformas económicas necesarias al no tomar en cuenta los grupos de presión que demandan subsidios y exoneraciones ni tampoco las demandas de los sectores populares que presionan por medidas redistributivas. En contraste, la opción por la democracia implicaría problemas de gobernabilidad y la tentación populista.

Junto al neo-clientelismo, Fujimori aprovechó también un vínculo preferencial con los medios de comunicación y la opinión pública, que se reflejaba en las encuestas. Como dice Manin (1992), sepultada la democracia de partidos, emerge la democracia de lo público, donde la ciudadanía se transforma en audiencia. De esta manera la lógica electoral-mediática suplanta a la lógica electoral-movimientista de los ochenta. Por último, el régimen establece también un vínculo entre el Estado y la sociedad a través de lo que Jo Marie Burt ha denominado la política del miedo (2009, p. 261), que consistió en criminalizar la protesta y etiquetar de «terrorista» a la oposición incómoda. La captura de los líderes del PCP-SL y el MRTA, Abimael Guzmán y Víctor Polay respectivamente, hizo que la gran mayoría del país apoyara la estrategia autoritaria. Fujimori aprovechó esto para sembrar el miedo en los ciudadanos y deslegitimar todo intento opositor. Esta es una de las razones principales por las que muchos conflictos no se manifiestan.

Con el SIN a cargo de Montesinos, la capacidad represiva del Estado se incrementó sustantivamente en relación a las décadas precedentes. El fujimorismo militarizó aún más el país en el enfrentamiento a la subversión. Con una baja capacidad de la sociedad civil para fiscalizar al régimen, la violencia que se ejerció en la lucha contrasubversiva fue menos costosa para Fujimori que para los gobiernos de Acción Popular y el APRA, porque la mayoría de la población deseaba desesperadamente acabar con la violencia terrorista. A la intensificación de los atentados de Sendero Luminoso en Lima se respondió con la instauración de un clima de impunidad para que miembros de los servicios de seguridad violaran los derechos humanos tanto de subversivos como de sospechosos<sup>19</sup>. Luego del autogolpe se dio la llamada «Ley Cantuta» (N° 26291), que facilitó que las denuncias contra militares fueran resueltas siempre en el fuero militar. En 1995 se promulgó además la Ley de Amnistía General (N° 26479), que beneficiaba a sentenciados por comisión de violaciones de derechos humanos durante la lucha contra el terrorismo.

En este contexto, la situación de los partidos políticos continuó siendo precaria. Si bien el régimen permitía su existencia, desde el principio los hizo blanco de una retórica que los culpaba de la crisis económica y social de fines de los años ochenta. Además, el régimen utilizó diversas herramientas para perseguir y hostilizar a la oposición. La Superintendencia Nacional

---

<sup>19</sup> Inclusive antes del autogolpe, el grupo paramilitar «Colina» se hizo conocido por la masacre de Barrios Altos, donde se asesinó a quince personas, incluyendo un niño de ocho años.

de Administración Tributaria (SUNAT) y el Servicio de Inteligencia fueron utilizados para este fin<sup>20</sup>. De otro lado, los partidos, tradicionales y nuevos<sup>21</sup>, se encontraban desorganizados, sin credibilidad, sometidos a caudillos y, por lo tanto, con poco margen de acción política. No supieron articular sus propuestas con los nuevos intereses de los peruanos, que ahora votaban por «independientes». Las luchas inter e intra partidarias pesaron más que la voluntad antiautoritaria. Así, los actores sociales, incluso los organizados, ya no encontraron en los partidos aliados decisivos para sus demandas.

En suma, el proyecto neoliberal no se limitó a la liberalización de la economía, sino que se caracterizó fundamentalmente por reducir el Estado y despolitizar la sociedad para garantizar que el capital subyugue cómodamente al trabajo. Por eso calificamos a este régimen como un autoritarismo competitivo neoliberal. Es interesante poder fijar este carácter en tanto lo diferencia de otros autoritarismos competitivos actuales de la región, como el de la Venezuela chavista, donde se ha instaurado un autoritarismo competitivo populista o reformista.

### **Protestas sociales dispersas y protestas políticas crecientes**

En relación con las décadas y regímenes precedentes, durante el fujimorismo las acciones colectivas contenciosas, como paralizaciones y movilizaciones, disminuyeron significativamente. Esto no solo se debió al miedo al fuego cruzado del terrorismo y la lucha antsubversiva sino también a la pérdida de eficacia de las formas de organización sindical y de los discursos clasistas y de confrontación, en un contexto de crisis hiperinflacionaria y recesión. Frente a este contexto, surgieron organizaciones sociales de sobrevivencia —mayormente femeninas— que dependían fuertemente del aporte estatal. La informalización de la clase trabajadora, la atomización de los actores sociales, la débil vigencia de instituciones, la expansión de la globalización, tanto en el aspecto económico-financiero como cultural, y un Estado sin recursos que redistribuir hicieron menos atractiva y más costosa la acción colectiva contenciosa.

---

<sup>20</sup> Como recuerda Arce, en una encuesta de opinión pública realizada a inicios de 1998, el 56% de los limeños creía que la SUNAT estaba siendo utilizada sistemáticamente para hostigar a la oposición (Arce, 2010, p. 116).

<sup>21</sup> Durante los noventa, al derrumbarse el sistema de partidos de los ochenta, surgen varios partidos formados por independientes o outsiders. Entre ellos: Unión por el Perú (liderado por el diplomático Pérez de Cuéllar), Perú Posible (liderado por el economista Alejandro Toledo) y Somos Perú (liderado por el ex alcalde Alberto Andrade).

No debería de sorprender, entonces, que la mayoría de la población apoyara el paquete de medidas de ajuste estructural de la economía, conocido como el *fujishock*. Kurt Weyland (2002) señala que la población reaccionó así al sentir amenazada su seguridad elemental y la previsibilidad necesaria para organizar su vida cotidiana. De allí que la demanda por orden y protección se convirtió en la más importante. Fujimori explicó a la ciudadanía que los partidos habían llevado al país a la crisis y que volver al orden iba a necesitar un gran sacrificio. Por ello, a pesar de que en agosto de 1990 el ajuste redujo a la mitad la capacidad adquisitiva de los trabajadores, Fujimori contó con el 70% de aprobación. El paro nacional que la CGTP convocó contra estas medidas fracasó estrepitosamente en agosto de ese mismo año. Frente a la crisis, los sectores populares se vieron forzados a depender más de sus propios esfuerzos y a invertir menos tiempo y recursos en la movilización política, cuyos resultados eran bastante inciertos.

El autogolpe de 1992 ocurrió sin la presencia de los movimientos sociales. La debilidad del paro nacional convocado por el conjunto de las centrales sindicales en julio volvió a mostrar la inoperancia de trazar repertorios de acción colectiva sin prestar atención a los contextos reales, pero la adhesión al autogolpe, reforzada con la captura del líder del PCP-SL, Abimael Guzmán, fue disipándose en el contexto del referéndum para la Constitución de 1993, cuando el país comenzaba a recuperarse de la crisis. El recorte a la estabilidad laboral y a la gratuidad de la enseñanza generó el rechazo de un sector de la población. Además, la desactivación de los gobiernos regionales se percibió también como un fuerte golpe al proceso de descentralización recientemente iniciado. Es por esto que si bien Fujimori ganó el referéndum con el 52,2% de los votos y con el apoyo de Lima y otros once departamentos, pierde en los catorce más pobres. Así, a pesar de que el autoritarismo es capaz de contener el conflicto social, el referéndum evidencia que la oposición al proceso de liberalización existió y no era tan minoritaria como se suele afirmar.

Un reciente trabajo de Carolina Garay y Martín Tanaka (2009, p. 59)<sup>22</sup> cuestiona la idea de la ausencia del conflicto durante el fujimorismo. En efecto, este trabajo muestra que desde 1995 se dio un aumento de las protestas en todo el país. Hubo demandas de carácter político (41%), laborales (30%), administrativas (10%), presupuestales (9%), sociales (7%) y otras (3%). La

---

<sup>22</sup> La base de datos del estudio abarca un período comprendido entre el 1° de enero de 1995 y el 31 de diciembre de 2006. El registro se ha basado en información publicada en tres diarios: *La República*, *Expreso* y *El Comercio*, en tanto los tres circularon de manera continua durante el período de estudio.

activación de la protesta, sobre todo por razones políticas, se hizo más visible a partir de 1997 —con la amnistía a los militares violadores de derechos humanos y la Ley 26457 para intervenir las universidades públicas— y alcanzó su punto más alto con las movilizaciones contra el intento reeleccionista de Fujimori en el año 2000.

**Cuadro 3. Protestas 1995-2000**

Año	Nº de protestas
1995	185
1996	153
1997	340
1998	348
1999	230
2000	720

Fuente: Garay & Tanaka, 2009.

Fujimori, con el apoyo del Congreso, limitó las atribuciones y los recursos municipales con la finalidad de impedir que alcaldes regionales opositores pudieran erigirse en alternativas a su gobierno. Sin embargo, el presidente no contempló que estas decisiones le restaban alianzas y ofrecían la oportunidad para que esos alcaldes y sus bases tuvieran una agenda común contra él. Algo similar ocurrió en 1997 con la Ley de Interpretación Auténtica (Nº 26657), que le da una bandera de lucha concreta al Foro Democrático, un colectivo formado por políticos e intelectuales en 1993: impedir que Fujimori volviera a postular en el año 2000. El Foro comenzó a recolectar firmas para pedir la realización de un referéndum sobre dicha ley. Cuando el Congreso, de mayoría oficialista, destituyó a los tres magistrados del Tribunal Constitucional que votaron en contra de esa ley, el escándalo hizo que sectores liberales se alejaran del gobierno para pasar a la oposición. Como señala Murakami, el Foro Democrático sirvió de plataforma de unificación y constituyó el nexo entre los anti fujimoristas.

En junio de 1997, los jóvenes universitarios —luego de no haberse pronunciado políticamente por más de una década— salieron a las calles en varias ciudades del país en rechazo a la destitución de los magistrados. Los universitarios no solo rechazaron la específica medida contra el Tribunal sino, en general, el perfil autoritario del régimen. La movilización provocó que otras organizaciones también se pronunciaran contra el gobierno, y las manifestaciones y huelgas de los gremios y movimientos regionales se hicieron más frecuentes. En este contexto, en diciembre de 1997 se desarrolla la primera Marcha de los Cuatro Suyos, organizada por la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) en protesta por el corte de atribuciones y

recursos que el Ejecutivo estaba realizando. Fueron cerca de 500 los alcaldes de diversas regiones del país que llegaron a Palacio de Gobierno, pero Fujimori se negó a recibirlos.

La aprobación de Fujimori, que en 1995 alcanzó un promedio de 75% cayó a su nivel más bajo en 1997 y 1998, con 41 y 42% respectivamente. Ese último año, producto de la crisis económica internacional y los efectos del fenómeno del Niño, comenzó de nuevo una recesión —de la que no se saldría hasta 2002— que agudizó las tensiones políticas entre variados sectores sociales y el gobierno. Cotler remarca que los agravios, la extorsión y las amenazas practicadas por los agentes de Montesinos en contra de empresarios y opositores al régimen propiciaron que sectores de la sociedad, incluso los que aprobaban la gestión presidencial, descubrieran los vicios del autoritarismo y las virtudes de la legalidad democrática para defender sus intereses y principios. De ahí que cada vez más se escucharan voces reclamando la necesidad de recuperar la institucionalidad democrática.

En abril de 1998, el alcalde de Lima, Alberto Andrade, quien ya era una connotada figura de la oposición<sup>23</sup> y líder del partido Somos Perú, convocó a una marcha denominada «¡Basta ya!» contra el carácter cada vez más autoritario del gobierno. La marcha reunió un estimado de quince mil personas, entre quienes figuraban diversos congresistas de la oposición y alcaldes de municipios de Lima y otros departamentos. Es importante remarcar que en estas protestas no son protagonistas los trabajadores, los despedidos y los desempleados, sino vecinos politizados y activistas de sociedad civil. La protesta fue contra del carácter antidemocrático de Fujimori, por su falta de respeto a la Constitución y los derechos humanos, contra la corrupción del régimen, pero no contra la política económica neoliberal.

La división del empresariado que apoyaba al régimen también fue decisiva en la ampliación de las oportunidades para la oposición. En el segundo mandato de Fujimori (1995-2000) se notaron las diferencias entre los ganadores y los perdedores de la política neoliberal que el gobierno impulsaba. Los ganadores fueron el sector financiero y de servicios, las empresas grandes radicadas en Lima y las empresas extranjeras; mientras entre los perdedores estuvieron el sector industrial nacional y la pequeña y mediana agricultura. Estos últimos se mostraron

---

<sup>23</sup> Andrade había participado de la Marcha de los Cuatro Suyos convocada por el AMPE en 1997.

especialmente críticos al gobierno<sup>24</sup>. En las elecciones del año 2000 un sector del empresariado afectado por el neoliberalismo se incorporó a la oposición.

Cuando el movimiento anti fujimorista que paulatinamente se había incrementado logró recolectar un millón y medio de firmas para el referéndum contra la re-reelección, el gobierno se encargó de frenar esa iniciativa. El Foro Democrático anunció el inicio de la etapa de resistencia democrática, cuya primera expresión fue una manifestación popular en Arequipa. Las manifestaciones de protesta continuaron y en septiembre el Palacio de Gobierno, insólitamente desprotegido, fue atacado por una turba de manifestantes con motivo del paro gremial convocado por la CGTP. El miedo se había acabado.

Farid Kahatt (2002, p. 474) señala que la efervescencia de los movimientos regionales tuvo su hito fundacional en la firma del acuerdo de paz entre Perú y Ecuador en octubre de 1998. La oposición a dicho acuerdo fue general en la región amazónica, y agrupó al conjunto de organizaciones de la sociedad civil de Loreto y al municipio provincial de Maynas en el denominado Frente Patriótico de Loreto. Se llegó a demandar, además, la creación de un gobierno regional autónomo. El gobierno respondió concediendo exoneraciones tributarias y estableciendo compromisos de inversión en la región, con lo cual otorgaba más recursos fiscales pero no la transferencia de atribuciones a los gobiernos locales. No obstante, Kahatt señala que esta sentó un precedente político interesante: por primera vez el gobierno de Fujimori cedía ante la presión de sectores organizados de la sociedad civil.

De allí que los logros obtenidos por el Frente Patriótico generaron un efecto dominó en las zonas de frontera y en otras regiones. Se gestaron frentes provinciales, departamentales y regionales que movilizaron amplios sectores de la población en demanda de atención a reclamos específicos<sup>25</sup>. En abril de 1999 se dio el primer paro nacional relativamente exitoso de toda la década fujimorista, especialmente en ciudades como Iquitos, Puno, y Arequipa.

Sin embargo, la oposición también evidenciará sus diferencias y, por tanto, su debilidad frente al régimen. Por ejemplo, no pudo ponerse de acuerdo en proponer una candidatura unificada y

---

<sup>24</sup> La Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad Nacional de Industria (SNI) y la Cámara de Comercio de Lima (CCL) decidieron salir de la CONFIEP, que siguió apoyando a Fujimori en el año 2000.

<sup>25</sup> La mayoría de estas organizaciones se agrupó en la Coordinadora Descentralista de Frentes Regionales para potenciar su poder de negociación frente al gobierno central, coordinando sus esfuerzos en el ámbito nacional.

los independientes no querían perjudicarse ligándose a la desgastada imagen de los partidos tradicionales. Sin embargo, para fortalecer la solidaridad en contra del autoritarismo, todas las agrupaciones opositoras firmaron el Pacto de Gobernabilidad en noviembre de 1999. Este pacto implicaba el compromiso de apoyar unánimemente al presidente elegido de cualquier agrupación opositora. No obstante, más allá de esto, el contenido político del pacto fue extremadamente abstracto y general, por lo que Murakami (2007) sostiene que la gente común dudaba de su realidad en vista de su poca precisión.

Durante 1999, el gobierno desplegó una campaña de obras públicas y programas de asistencia social que fueron ampliamente publicitados. La popularidad del presidente volvió a superar el 50% gracias al apoyo de los sectores populares, que eran los principales beneficiarios del gasto social. En diciembre, Fujimori confirmó su postulación para las elecciones del año siguiente. El proceso electoral del año 2000 fue cuestionado por la comunidad internacional porque la competencia no era justa en medio de hostilidades a la oposición, medios de comunicación comprados y utilización de dinero del Estado para la campaña oficialista. A esto se sumó el escándalo de la falsificación de firmas en la inscripción del nuevo partido fujimorista, Perú 2000. Sin embargo, en primera vuelta Fujimori obtuvo el 49,9%, seguido por Alejandro Toledo con el 40,2%. La oposición denunció fraude y reconoció el liderazgo de Toledo como el mejor oponente de Fujimori. Este se retiró de la segunda vuelta, con lo cual deslegitimó las elecciones. Cuando Fujimori ganó la segunda vuelta como candidato único, el gobierno de los Estados Unidos no reconoció la reelección, convirtiéndose en un poderoso aliado para los opositores.

A mediados del año 2000, el Foro Democrático organizó a nivel nacional a sus activistas, quienes sumados a la convocatoria de los partidos y gremios, a la masiva participación de jóvenes universitarios y el liderazgo de Toledo —que permitió aglutinar diversas fuerzas—, lograron llevar a cabo la Marcha de los Cuatro Suyos: una gran movilización nacional como no se veía desde finales de los años setenta. Duró tres días y el 28 julio, día en que Fujimori juramentaba su tercer mandato, un cuarto de millón de ciudadanos de todo el país marcharon por Lima en contra del régimen. A pesar de que agentes infiltrados incendiaron el Banco de la Nación, provocando la muerte de seis trabajadores, la marcha fue la más exitosa expresión del rechazo al régimen en toda la década, constituyéndose así en uno de los hitos que marcaría el inicio de la salida del autoritarismo.

En efecto, la Marcha de los Cuatro Suyos demostró el nivel de articulación al que había llegado la oposición. Su efecto simbólico fue similar al del paro nacional de 1977, porque terminó de quebrar la legitimidad del gobierno. Sin embargo, fue necesario que Estados Unidos retire su apoyo al régimen<sup>26</sup> y que las divisiones al interior del gobierno hicieran que se filtrara el primer «vladivideo» para que el gobierno finalmente cayera. Montesinos huyó a Panamá y Fujimori decidió fugarse y renunciar por fax desde Japón.

\*\*\*\*\*

En suma, durante el régimen autoritario de Alberto Fujimori la acción colectiva fue más costosa de lo que es en una democracia liberal. Con el poder judicial y la mayoría de medios controlados, en cualquier momento la represión *podía* escalar violentamente gozando de impunidad. Sin embargo, la protesta era menos riesgosa que en una dictadura, donde *todos* los medios de denuncia y competencia son ilegales. El fujimorismo, al ofrecer otros canales para la tramitación de demandas y resolución de conflictos —como el neo clientelismo o algunas vías legales como la Defensoría del Pueblo, junto con una política de miedo— crea las condiciones para la disminución sustantiva del conflicto social. De otro lado, si bien el autoritarismo neoliberal desincentiva la confrontación ideológica desprestigiando los partidos y fomentando la dispersión de las protestas, a largo plazo —como todo autoritarismo— abre oportunidades a la articulación de la oposición política, porque hace posible una amplia agenda democrática que facilita su eventual unidad cuando el régimen sufre algún tipo de crisis.

### **Las democracias neoliberales. Perú Posible y el APRA II**

A diferencia del paso del autoritarismo burocrático reformista del GRFA al régimen democrático con el gobierno de Belaunde, caído el fujimorismo no se convocó a una nueva Asamblea Constituyente sino que continuó vigente la Carta Magna de 1993 y por lo tanto el sustento legal al modelo económico y social neoliberal permaneció sin cambios sustanciales. Dentro de la gran movilización que precedió la caída del gobierno, los sectores que reclamaban un cambio constitucional o de modelo eran minoritarios y con organizaciones frágiles —casi fantasmales— en contraste con la fortaleza de los movimientos, sindicatos y partidos de fines

---

<sup>26</sup> Fundamentalmente por descubrir que Montesinos amenazaba sus intereses estratégicos al estar involucrado a una red de tráfico de armas con las FARC.

de los setenta. La demanda fundamental de los ciudadanos movilizados fue la recuperación de la institucionalidad democrática.

Con el gobierno de transición de Valentín Paniagua el año 2000 se buscó institucionalizar y re-democratizar al Estado, haciendo que recupere su neutralidad e independencia de poderes, cumpla sus compromisos con el derecho internacional y asegure la transparencia en la gestión pública. El país volvió a acogerse a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y suscribió su adhesión a la Corte Penal Internacional. A nivel del Ejecutivo, se reorganizaron los ministerios para rediseñar los programas sociales —que se habían dedicado a fortalecer vínculos clientelistas— y generar nuevos vínculos a través del fomento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. En la lucha contra la corrupción, la mayoría de los sectores del Estado fueron sometidos a auditorías; se eliminaron también algunos privilegios impositivos con los que se había garantizado la lealtad de algunos funcionarios y empresarios del sector privado; se avanzó en la regularización de las carreras de los funcionarios en la administración pública; y, en tanto la tarea fundamental era garantizar la limpieza de los próximos comicios, se nombró a nuevos responsables del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

En la lucha contra la impunidad, se intentó reorganizar el Poder Judicial, comenzando a abrir procesos contra los corruptos y violadores de derechos humanos. Empresarios, dueños de canales de televisión, políticos y militares fueron juzgados y encarcelados. Se hicieron grandes cambios en los mandos de las fuerzas armadas, destituyendo a la plana mayor vinculada con la mafia fujimontesinista. A pesar de la oposición de Acción Popular y el APRA, el gobierno de Paniagua creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación para investigar lo sucedido durante el conflicto armado interno y proponer una serie de reformas institucionales que evitaran la repetición de la violencia.

Sin embargo, a pesar de los avances en la recuperación del régimen democrático no se recuperó el sistema de partidos. De los siete partidos que disputaron la primera vuelta en 2001, solo dos eran tradicionales, el Partido Aprista Peruano y Unidad Nacional (una alianza electoral encabezada por el Partido Popular Cristiano-PPC). Perú Posible, que apenas tenía siete años de fundado, ganó las elecciones gracias al papel protagónico de su líder, Alejandro Toledo, en la lucha por la democracia.

El gobierno de Toledo continuó el modelo económico neoliberal de Fujimori y las reformas institucionales iniciadas por Paniagua. En busca de institucionalizar el diálogo y el consenso democrático, organizó el Acuerdo Nacional, que fue suscrito por diversos partidos y organizaciones de la sociedad civil<sup>27</sup>. El nuevo gobierno mantuvo así el régimen democrático sin alterar la relación de poder entre el capital y el trabajo instalada desde el fujimorismo. Dentro de las reformas del Estado, destaca el impulso a la descentralización, que significó las primeras elecciones de presidentes regionales en 2002, y el inicio de la transferencia de recursos<sup>28</sup> y competencias. Sin embargo, el Consejo Nacional de Descentralización no llegó a funcionar como se esperaba, pues no se dio una eficiente articulación entre los tres nuevos niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Acompañando el proceso de descentralización, se hicieron esfuerzos por promover la mayor participación de la población en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Se crearon a nivel nacional las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCPLCP) y los presupuestos participativos, donde se decidía el plan de desarrollo y los presupuestos regionales. Sin embargo, el partido de gobierno le puso obstáculos a este proceso a solo un año de iniciado, cayendo seducido por la aparente facilidad del vínculo clientelista frente al desafiante vínculo participativo<sup>29</sup>. Las expectativas generadas se vieron entonces frustradas y el descontento se manifestaría a través de la protesta social.

El gobierno de Toledo también promulgó la Ley de Partidos Políticos N° 28094, que tenía el objetivo de institucionalizar el sistema de partidos. Caído el autoritarismo, se creía que estaban dadas las condiciones para que este sistema se reconstituya. Por ello los partidos políticos tradicionales y algunos nuevos cooperaron con las reformas, pensando que resultarían beneficiados. La descentralización y la nueva ley fueron tomadas como una oportunidad para

---

<sup>27</sup> Firman el APRA, Acción Popular, Unidad Nacional, Perú Posible, Frente Independiente Moralizador, Somos Perú, Unión por el Perú, la Conferencia Episcopal Peruana, el Concilio Nacional Evangélico del Perú, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas, la Central General de Trabajadores del Perú, la Sociedad Nacional de Industrias, la MCPLCP y la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales. El fujimorismo recién firmaría el acuerdo en 2011.

<sup>28</sup> Según el MEF, la proporción del gasto público bajo responsabilidad de los gobiernos regionales y locales solo pasó de 18% en 2002 a 23% en 2005 (Azpur, 2006, p. 168).

<sup>29</sup> Con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades 27972 de mediados de 2003, sectores de Perú Posible, en alianza con los partidos tradicionales presentes en el Congreso, limitan el alcance y la obligatoriedad de los acuerdos tomados en las MCLCP, al mismo tiempo que crean nuevos Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL) que duplicaron las funciones de las mesas respecto a la elaboración de los planes de desarrollo concertados.

obtener mayor presencia en las regiones y crear patrones de carrera política para sus militantes. Sin embargo, al no contar con una fuerte presencia en las provincias, los partidos fueron derrotados electoralmente por los movimientos regionales. Además, la nueva ley constituyó una exigencia asimétrica de establecimiento de comités partidarios, con altos requisitos para los partidos nacionales y casi ninguna regulación para los movimientos regionales. De esta forma, los partidos van abandonando sus pretensiones de presencia nacional mientras que las organizaciones políticas regionales no logran incorporar los intereses de provincias intermedias y zonas rurales (Meléndez, 2010, p. 171)

En suma, la descentralización, reforma participativa y la nueva ley de partidos no lograron reactivar el vínculo representativo que existió durante las democracias populistas de los ochenta. En la estructura de autoridad, este tipo de vínculo entre la sociedad y el Estado convive con otros como el clientelismo y la alta conflictividad (Panfichi & Coronel, 2009, p. 111). De otro lado, el régimen buscó mantener una capacidad represiva baja, que no quebrara el orden democrático. Sin embargo, durante el gobierno de Toledo, la ley 27686 elevó las penas para lograr que los responsables de disturbios y de entorpecer el funcionamiento de servicios públicos tuvieran prisión efectiva. Además, debido a la obligatoriedad de contar con garantías de la Policía Nacional, se depende ahora de su permiso para reunirse, distorsionando la libertad de reunión (Ardito, Peñafiel & Pinedo, 2007, p. 6).

En las elecciones generales de 2006, el régimen democrático se convirtió en un tema de debate debido a que la mayoría de medios de comunicación calificó al candidato Ollanta Humala<sup>30</sup> como una amenaza autoritaria. Alan García se convirtió por segunda vez en presidente del Perú gracias a su promesa de realizar un «cambio responsable» ante la continuidad del modelo económico emprendido por Toledo. No obstante, si bien García mantuvo el régimen democrático, no solo continuó sino que radicalizó el modelo neoliberal sosteniendo que es de interés público ayudar al sector privado (Durand, 2010, p. 163). La decisión de privilegiar los intereses de los inversionistas por sobre los del resto de ciudadanos hizo más frágil nuestra democracia.

---

<sup>30</sup> Humala era entonces un teniente coronel en retiro que en el año 2000, cuando aún estaba en actividad, había realizado un levantamiento en Locumba (Tacna), junto a su hermano Antauro, en contra del régimen fujimorista. Ambos hermanos fueron amnistiados por Paniagua ese mismo año. Cuando postuló a las elecciones presidenciales en 2006, se presentó con un plan de cambio radical que la prensa calificó como antisistema-chavista.

Aunque varios militantes del APRA llegaron a presidir el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional y la Corte Superior de Justicia de Lima, existió una división de poderes y capacidad de fiscalización. Hay que recordar, sin embargo, que el partido de gobierno intentó copar el Estado vía el nombramiento de apristas en cargos clave de los programas de ayuda social, recordando la estrategia de vinculación neoclientelar del fujimorismo. La diferencia era que, en democracia, todo esto y casos de corrupción mayores —como el escándalo de los «Petroaudios»—, fueron denunciados por la sociedad civil, medios de comunicación independientes y partidos de oposición que llevaron a la detención de los sospechosos y a la caída del gabinete del Castillo.

De otro lado, el presidente García se caracterizó por gobernar a través de decretos ley (DL). El argumento fue que el debate en el Congreso retrasaría los cambios necesarios para modernizar la economía, por lo que el Ejecutivo demandó frecuentemente facultades para legislar. A mitad de su mandato, García ya había dictado la misma cantidad de decretos que los que se dieron durante todo el gobierno de Alejandro Toledo. Por ejemplo, durante el primer semestre de 2008, para llevar a cabo las reformas que garantizaran el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos el Ejecutivo dictó 99 decretos legislativos sin ningún debate.

La retórica del gobierno, no obstante, fue más beligerante que durante el período de Toledo. García criticó y descalificó a sus opositores permanentemente, al mismo tiempo que asumió como un converso el discurso neoliberal. En sus tres artículos conocidos como la saga de «El síndrome del perro del hortelano» denunció que quienes se oponían al modelo económico eran comunistas disfrazados de medioambientalistas o masas ignorantes manipulables. Y la consecuencia práctica de ese discurso fue una estructura de autoridad donde el vínculo entre el Estado y la sociedad se tornó cada vez más conflictivo, y en el que la represión fue aumentando de manera progresiva. El DL 982, aprobado en julio de 2007, modificó el artículo 20 del Código Penal declarando inimputables a los integrantes de las fuerzas armadas y de la PNP que causaran lesiones o muerte «en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria». Este decreto amplía también el delito de extorsión a quienes quisieran obtener *cualquier fin* mediante la violencia o amenaza, y eleva las penas hasta 25 años. Desde entonces, el bloqueo de una carretera podría considerarse como extorsión. Se ordena también penalizar e inhabilitar a los funcionarios públicos que participen en huelgas. A esto se suman

distorsiones de la noción de flagrancia, extensión de la detención preliminar, restricciones al derecho de defensa, etcétera (Ardito, Peñafiel & Pinedo, 2007).

Los partidos políticos no pudieron apoyar la vinculación representativa que tanto se necesitaba para la reducción de la conflictividad. Las elecciones regionales y municipales de 2006 y 2010 confirmaron que la descentralización había tenido efectos negativos en la reactivación del sistema de partidos: los partidos de alcance «nacional», al no tener una activa vida partidaria en las regiones fueron derrotados reiteradas veces por movimientos independientes o regionales<sup>31</sup>. En suma, el segundo gobierno aprista, concentrándose en proteger el crecimiento económico, no se interesó por mejorar la calidad del régimen democrático.

### **Despolitización y explosión de los conflictos sociales**

Las democracias neoliberales de la primera década del siglo XXI se caracterizan por el incremento sostenido de los conflictos sociales que acompañan un ciclo de crecimiento económico excepcional. En efecto, entre 2001 y 2010 el Perú fue el país con mayor crecimiento económico en toda América Latina. El crecimiento promedio del PBI fue el mayor de los últimos cuarenta años (5,7%), y el crecimiento promedio del PBI per cápita fue el mayor de los últimos sesenta años (4,4%)<sup>32</sup>. Algunos autores señalan que el incremento de los conflictos se debió a la falta de una redistribución efectiva de los beneficios del crecimiento — que eleva las expectativas y genera frustración en diversos sectores sociales— o a la ineficacia de los canales institucionales para realizar demandas. Siendo acertadas estas entradas nosotros queremos centrarnos en una menos explorada: cómo las características del régimen democrático son también decisivas para generar una estructura de oportunidades favorable para la acción colectiva.

Según Garay & Tanaka (2009, p. 59), en los ocho meses que duró el gobierno de transición de Paniagua sucedieron 402 protestas. El fin del autoritarismo y la transición abrieron una nueva estructura de oportunidades que los sectores que venían organizándose contra Fujimori aprovecharon para exigir sus demandas postergadas. Se trató en su mayoría de protestas de tipo laboral en las que se reclamaba aumento de salarios, creación de empleos, cumplimiento

---

<sup>31</sup> En 2010, a pesar de que los partidos nacionales llegaron a obtener dos regiones más que en las elecciones anteriores (6), obtienen solamente 68 de las 195 provincias; es decir, solo el 34,9% del total de provincias cuando en 2006 habían obtenido 109, o el 55,9% del total nacional.

<sup>32</sup> Recién en 2006 el PBI per cápita recuperó su nivel de 1975.

de derechos laborales, reposición y nombramiento en puestos de trabajo, etcétera. Luego, en los cinco años siguientes, durante el gobierno de Toledo, el mismo estudio consigna 3020 protestas.

**Cuadro 5. Protestas 2001-2006**

Año	Nº de protestas
2001	671
2002	797
2003	498
2004	559
2005	716
2006	226

Fuente: Garay & Tanaka, 2009.

En mayo de 2002, el gobierno de Toledo declaró el estado de emergencia en doce departamentos del país debido a la acumulación de huelgas de maestros agremiados en el SUTEP, trabajadores del Poder Judicial y del sector salud y transportistas. A diferencia de las movilizaciones de la década de 1980, lo particular de las protestas del siglo XXI fue su carácter parcelado y la ausencia de liderazgos estables. La década de la antipolítica había debilitado enormemente a los movimientos sociales. Solo quedaban demandas particulares, locales, sin capacidad de articulación nacional. Sin embargo, un mes más tarde, estalló la primera gran protesta de la década, conocida como el «arequipazo». Se trató de una protesta de la macro región sur (Arequipa, Moquegua, Tacna y Puno) en contra de la privatización de las empresas de agua potable (Egasa y Egesur). La privatización recordaba al autoritarismo de Fujimori, se la vinculaba al desempleo, la precariedad laboral y la elevación inmoderada de las tarifas.

El repertorio de la protesta incluyó plantones ante la Corte Superior de Justicia y toma de locales. A pesar de esto, el gobierno continuó con la decisión de privatizar, con lo que las protestas se radicalizaron en medio del estado de emergencia. La multitud intentó ocupar el aeropuerto, un joven perdió la vida por el impacto de una bomba lacrimógena y, solo después, llegó a Arequipa una comisión de alto nivel que acordó suspender las privatizaciones. Toledo terminó pidiendo disculpas al pueblo arequipeño.

La dinámica del conflicto del arequipazo que acabamos de describir muestra cómo funcionaba la estructura de autoridad del régimen. Sin embargo, hay que advertir que del arequipazo no se constituye un movimiento anti privatización o anti neoliberal. Logrado el objetivo puntual, se desarticulan las organizaciones e inclusive los liderazgos se extinguen. Como Grompone recuerda, en las elecciones regionales de 2002 ninguno de los dirigentes de los frentes

regionales logró votaciones significativas. Fueron utilizados solo como operadores de la protesta. Esto también caracterizaría a los siguientes conflictos. Sin liderazgos estables no hay interlocutores con los que el gobierno central pueda dialogar, no se puede acumular experiencia y, más aún, se pierde el control de vanguardias que toman la iniciativa contenciosa al no tener a quién rendir cuentas.

Los conflictos socio ambientales se hacen visibles también a inicios de la década. Durante el autoritarismo, las comunidades afectadas por la minería tenían muchos costos que enfrentar si protestaban y pocos beneficios previsibles. Sin embargo, algunas protestas comenzaron desde entonces, aunque sin escalar a estallidos de violencia. Por ejemplo, el conflicto entre Tambogrande, en Piura, y la minera canadiense Manhattan, se dio entre 1999 y 2003. Como en la mayoría de este tipo de conflictos, se reclamaba por la contaminación, que ponía en riesgo las actividades agrícolas de las que dependía la mayoría de la población. Luego de repertorios de acción colectiva que fueron desde reclamos formales y campañas mediáticas propias, hasta la toma de instalaciones de la mina, el gobierno decidió terminar el contrato.

En 2004 estalló un nuevo conflicto entre la población de Cajamarca y la minera Yanacocha. El conflicto existía desde mediados de los noventa por diversos motivos, como reclamos por tierras, agua, empleo, obras, etcétera. Uno de ellos era el rechazo de la población a que se explote el cerro Quilish, considerado una esponja natural de agua y cabecera de cuenca. Por ello, desde el año 2000 se había declarado al cerro como zona reservada protegida municipal. Sin embargo, en 2003, luego de varias apelaciones, el Tribunal Constitucional autorizó la exploración y explotación previo estudio de impacto ambiental. Esto llevó a que las organizaciones sociales como las rondas, los frentes de defensa y sectores de la Iglesia, junto a aliados como ONG nacionales e internacionales, organizaran la mayor movilización que Yanacocha tuvo en su contra hasta ese momento, y una de las protestas más intensas de la década. En septiembre de 2004, tras varios días de movilizaciones y enfrentamientos con la policía, entre 60 000 y 70 000 ciudadanos se reunieron para reclamar la intangibilidad del Quilish, logrando que el gobierno suspenda las actividades en la zona. Al igual que el arequipazo, esta dinámica dejaba precedentes que se repetirían en casos como el de Tintaya en Cusco, ese mismo año y al año siguiente (Camacho & Lossio, 2007, p. 208; Aroca, 2008, p. 137).

Sin embargo, durante el gobierno de Toledo los conflictos locales-municipales, tanto contra la gestión de municipios provinciales como distritales, fueron aún más numerosos que los socio ambientales, según los reportes sobre los conflictos sociales que la Defensoría del Pueblo comienza a publicar a fines de 2004. En 2005 fueron el 57% del total y en 2006 el 45%, respectivamente. El caso más significativo fue el asesinato del alcalde de la localidad de Ilave —capital de la provincia del Collao, en Puno— en abril de 2004. La facción opuesta al alcalde Cirilo Robles llevaba tres semanas movilizada porque se había reducido la transferencia de recursos municipales a los centros poblados rurales. Por ello, centenares de campesinos y pobladores aymaras acusaron a Robles de corrupto y un grupo de ellos lo asesinó luego de una suerte de juicio popular. Ramón Pajuelo (2009, p. 228) señala que este caso refleja en pequeña escala la crisis de representación política, así como las dificultades de la nueva distribución del poder y las consecuencias de no implementar mecanismos de concertación y participación local.

Ese mismo año, en junio de 2004, una facción del SUTEP acusada de filosenderista —el Comité Nacional de Reconstrucción y Reorientación (CONARE)— liderada por Robert Huaynalaya, convocó a una huelga nacional magisterial con el pretexto de reclamar por el supuesto intento gubernamental de privatizar los servicios de educación. En Huamanga, Ayacucho, donde el CONARE tenía más bases, la huelga se acata, y una multitud llega a tomar el Gobierno Regional, la Dirección Regional de Educación, la Unidad de Gestión Educativa e, inclusive, la misma Municipalidad Provincial de Huamanga. Cuando la policía quiso desalojar a los maestros, el centro de la ciudad se convirtió en un campo de batalla. El Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FEDEPA) se sumó a la protesta y se terminó saqueando oficinas públicas y privadas, destruyendo escritorios y quemando documentos. Además del intento de desalojo, el rumor de la muerte de dos maestros exacerbó los ánimos, justo cuando se cumplían 35 años de la histórica lucha por la gratuidad de la enseñanza (Vargas, 2005, p. 199). Sin embargo, como señala Julio Vargas, hay que destacar que si bien hubo 35 heridos, esta vez no hubo ningún muerto.

El 14 de julio, menos de un mes después, se convocó a un nuevo paro nacional, esta vez con mayor participación pero éxito relativo. Buscando aprovechar la escalada de conflictos y la impopularidad del gobierno, el paro fue convocado por un grupo de organizaciones como la CGTP, la Coordinadora de Frentes Regionales, la Confederación Campesina del Perú, la

Confederación Nacional Agraria, y el Sindicato Único de la Educación del Perú. Sin embargo, cada sector fue con su propia agenda, con poca o nula coordinación entre ellos, convirtiendo el gran paro en varios paros simultáneos de poco impacto (Pizarro & otros, 2004; Ballón, 2006). La protesta fue además principista y no contó con un programa de reivindicaciones concretas. A pesar de las condiciones propicias de un régimen democrático con una capacidad de represión baja, no se consiguió un paro nacional efectivo.

Es en esas condiciones que Alan García asume la presidencia por segunda vez. Como se ha mencionado, tanto las normas como la estructura de autoridad sufrieron algunos cambios durante este gobierno: se redujo la independencia de poderes, se dejó de promover la participación ciudadana, el tipo de vínculo entre Estado y sociedad se tornó aún más conflictivo y la capacidad represiva se incrementó sustancialmente. Se incrementaron como nunca antes los conflictos de carácter socio ambiental y se redujeron o contuvieron los de carácter municipal. Estos últimos se contienen porque, como señala María Isabel Remy (2008, p. 81), luego de las elecciones regionales y municipales de 2006, los ciudadanos disconformes apostaron más por revocar legalmente a sus autoridades que por la confrontación abierta y violenta. Sin embargo, Víctor Caballero y Teresa Cabrera recuerdan que esta otra vía tampoco se descarta cuando los opositores no logran sus objetivos por los canales institucionales (Caballero & Cabrera, 2008, p. 109).

Desde mediados de 2007, los conflictos socio-ambientales se convirtieron en el tipo de conflicto más numeroso en el país. Para ello convergen tres factores: el incremento del número de concesiones mineras<sup>33</sup>, una mayor experiencia de las organizaciones sociales en la movilización de recursos para utilizar la acción colectiva contenciosa en defensa de sus intereses, y el gobierno de un presidente convencido de que los derechos de los inversionistas —sobre todo de los mineros— son el intocable motor del desarrollo del país. Las principales causas de los conflictos eran y siguen siendo el temor a la posible contaminación ambiental, la supuesta contaminación generada, el incumplimiento de compromisos, la demanda de apoyo al desarrollo local y la demanda de compensaciones. Sin embargo, a pesar de su presencia nacional, no se logró constituir un movimiento social antiminerero o en contra del modelo económico a partir de estos conflictos. Son muy pocos los sectores que buscan una manera

---

<sup>33</sup> De once millones de hectáreas concesionadas en 2006, cuando García asume la presidencia, se pasa a veintitrés millones en 2011. Es decir, en solo cinco años hay un incremento que sobrepasa el 100% ([www.ingemmet.gob.pe](http://www.ingemmet.gob.pe)).

alternativa de organizar la sociedad y pensar el desarrollo: la gran mayoría solo tiene reivindicaciones concretas. Es más, muchos no son antimineros sino todo lo contrario: pelean por más canon o proyectos sociales.

Un ejemplo de esto es el conflicto de junio de 2008, conocido como el «moqueguazo». Este ocurrió por una disputa por el canon minero entre los gobiernos regionales de Tacna y Moquegua. La Southern Perú Copper Corporation extrae cobre en ambas regiones, pero como el canon está calculado en torno a las toneladas de tierras con minerales removidas y no al mineral efectivamente extraído y producido, Tacna recibiría más dinero, a pesar de que en el tajo abierto moqueguano de Cuajone se cuenta con mayor producción cuprífera (Godoy, 2008). En protesta, los moqueguanos bloquearon la autopista Panamericana Sur en la zona del puente Montalvo, aislando a Tacna. El conflicto escaló cuando se rompió el diálogo con la Presidencia del Consejo de Ministros y, en respuesta a la orden de desalojo, los manifestantes secuestraron por varias horas a sesenta policías, incluido el general jefe de XI Región Policial, Alberto Jordán. Luego de negociaciones, las fuerzas del orden fueron liberadas y, más adelante, el Legislativo tuvo que aprobar una ley que normara el incremento del canon para Moquegua. La protesta fue articulada por el frente de defensa de la provincia, una organización social coyuntural que se aglutinó frente a una protesta puntual y, luego de cumplir sus objetivos, se desintegró (Meléndez & León, 2009, p. 605).

Otro conflicto con la Southern, por el proyecto Tía María en Islay, Arequipa, no corrió la misma suerte. En 2011, los ciudadanos en Islay se opusieron al proyecto por temor a que se contaminara sus tierras, utilizadas en su mayoría para cultivos. Se apoyaron en el informe de la Oficina de la Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), que encontró 138 observaciones al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) presentado por la Southern. La UNOPS, entre otros puntos, además de hacer notar deficiencias ambientales en el estudio, subrayó la falta de diálogo entre la minera y las localidades ubicadas en el área de influencia del proyecto. Los manifestantes realizaron una huelga indefinida contra el proyecto que dejaron un saldo de tres fallecidos y decenas de heridos en varios enfrentamientos con la policía. Así, diecisiete días después de iniciada la protesta, el gobierno finalmente decidió escuchar al presidente regional, Juan Manuel Guillén, y cancelar el proyecto rechazando su EIA. Las víctimas mortales de los conflictos fueron, lamentablemente, frecuentes durante este gobierno.

Sin duda, el conflicto más difícil y lamentable durante el segundo gobierno de García, y de la década, fue el «baguazo». Comenzó en 2008, a raíz de que el Ejecutivo, a través de decretos ley, legislara en temas referentes al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Los DL, entre otros asuntos, buscaban reducir las restricciones para la venta de tierras y explotación de recursos que pertenecían a las comunidades nativas. Frente a esto, diversos pueblos amazónicos organizados en la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP) y liderados por el presidente de esta organización, Alberto Pizango, decidieron protestar en defensa de sus intereses. En agosto de 2008 toman instalaciones petroleras, un yacimiento de gas natural y un oleoducto, capturando inclusive a dos oficiales de la policía. El gobierno reaccionó declarando estado de emergencia en Cusco, Loreto y Amazonas. Sin embargo, el Legislativo les dio la razón a los pueblos amazónicos y parte de los decretos fueron derogados, muy a pesar del presidente García. En 2009, el Congreso seguía estudiando el resto de decretos para determinar si entraban en contradicción con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como varios expertos señalaban. No obstante, al no haber respuesta, se inició un paro amazónico. A pesar de que la PCM dialogaba con los dirigentes amazónicos, el paro continuó y se radicalizó. A finales de abril, los nativos tomaron la Estación 6 de Petroperú, a lo que el gobierno respondió con sesenta días de estado de emergencia en distritos de cuatro departamentos. A finales de mayo, Pizango anunció que dejaría de participar en la mesa de diálogo, que pedirá al TC que declare inconstitucionales los decretos y que, de no ser respaldado, iría a la CIDH. Llama, además, a un paro para el 3 de junio. A pesar de que el tema de la derogatoria de los DL 1064 y 1090 fue llevado al Congreso, este descartó el debate con mayoría de la bancada aprista.

El 5 de junio, el gobierno ordenó el desalojo de los nativos que protestaban en la Curva del Diablo (kilómetro 201 de la carretera Fernando Belaunde), en Bagua, Amazonas y, como consecuencia de un confuso enfrentamiento, fallecieron 33 ciudadanos: veintitrés policías, cinco civiles indígenas y cinco civiles no indígenas. Otros 200 fueron heridos —82 por impacto de bala— y hubo un desaparecido, el mayor PNP Felipe Bazán. El presidente de AIDSESEP, Pizango, salió del país y se refugió en Nicaragua. El 11 de junio se realizó una protesta nacional pidiendo la derogación de los decretos y en contra del manejo político del gobierno. Una semana después, en el marco de un nuevo diálogo con los nativos amazónicos, el Congreso derogó ambos decretos. Fueron acusadas 84 personas, 41 con orden de detención.

Como señala Tanaka (2009), es poco probable que la tragedia sea consecuencia de una orquestada política neoliberal que no tolera ninguna oposición y reprime sin miramientos. Es más probable que se haya tratado de una serie de malas decisiones. Sin embargo, los eventos no hubieran escalado tanto sin la retórica anti indígena del presidente García y sin la alta capacidad represiva que se fue preparando a lo largo del gobierno. Una vinculación menos confrontacional con quienes protestaban hubiera generado resultados diferentes. De otro lado, se llegó a formar un movimiento indígena alrededor de AIDSESEP y líderes que, al margen de Pizango, supieron mantener unidas a las comunidades en la defensa de sus derechos. Sin embargo, esa organización fue debilitándose hacia el final del gobierno de García. Las dirigencias decidieron no participar en las elecciones regionales y municipales de 2010 y no tuvieron éxito en establecer alianzas firmes para las elecciones generales de 2011 (Cavero, 2011, p. 68).

Así, la estructura de autoridad durante este segundo gobierno fue más confrontacional y represiva. La Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM señaló al final del gobierno de García que 191 peruanos habían fallecido en medio de protestas. 153 eran civiles y 38 pertenecían al ámbito castrense. Esto muestra que, aun dentro del régimen democrático, los costos de la acción colectiva pueden ser muy altos.

\*\*\*\*\*

Sostenemos que cuando el régimen es una democracia neoliberal, el conflicto se incrementa y es difícil tratarlo en tanto no existen canales intermedios efectivos como movimientos, gremios o partidos. Esto lleva a que el conflicto tienda a tornarse violento. No obstante, sostenemos también que el proyecto antipolítico, que viene desde Fujimori, tiene un impacto en la cultura política que dificulta la articulación de la oposición, evitando ser una amenaza para el régimen, aunque sí logra serlo para la gobernabilidad. Eso sí, es más fácil articular los conflictos cuando el gobierno se cierra y acerca más al autoritarismo.

### **La importancia del concepto de régimen político**

El concepto de régimen político nos permite develar los valores, las normas y la estructura de autoridad que organizan la interdependencia entre el Estado y la sociedad civil. Si bien no es la

única vía para entender los conflictos sociales, conocer esta estructura es fundamental, porque ella es la que coacciona y al mismo tiempo habilita determinados tipos de protesta. Es decir, el régimen nos ayuda a comprender mejor las características y resultados políticos de los conflictos sociales.

No es suficiente decir que el autoritarismo reduce la acción colectiva contenciosa, sino que, como esperamos haya quedado evidenciado en nuestra investigación, esto depende de los valores o el proyecto del régimen, el tipo de vínculo establecido entre Estado y sociedad civil, y entre el Estado y los grupos intermedios (partidos, sindicatos, gremios, movimientos). Estos valores pueden hacer que un autoritarismo termine incentivando o favoreciendo la acción colectiva. Mientras el gobierno militar de Velasco instigaba la politización de los sectores populares —que luego buscaría cooptar y dirigir a través de Sinamos— y la sindicalización de los trabajadores para que protesten mano a mano con el «gobierno revolucionario», durante el gobierno cívico-militar de Fujimori se buscó limitar todo tipo de acción u organización política de la sociedad civil. A pesar de tratarse en ambos casos de gobiernos autoritarios, sus efectos sobre la acción colectiva son distintos.

El horizonte nacional-popular del GRFA, aún en su segunda etapa, incitó la politización de los sectores populares con su prédica revolucionaria y su paradigma de «democracia de participación plena». A través del fomento de sindicatos y gremios se buscó dotar de una base organizativa propia a los denominados sectores populares. Además, a pesar de estar proscritos, algunos partidos de izquierda cercanos al gobierno, como el PC-Unidad, tuvieron la posibilidad de hacer un trabajo de base importante en todo el país. De otro lado, inclusive la joven izquierda opuesta al régimen, como la maoísta, no tuvo que enfrentar una represión intensa, lo que le permitió estar en capacidad de ampliar también su base de apoyo. De esto se colige que si bien la capacidad represiva era alta y discrecional, por tratarse de un autoritarismo sin independencia de poderes ni fiscalización, el gobierno militar no hizo ejercicio de una represión violenta sistemática, como los autoritarismos burocrático militares en los demás países del cono sur. Esto hizo que los costos de la acción colectiva contenciosa no fueran particularmente altos y que la protesta social y política articulada en movimientos llegara a tener ciclos expansivos.

En contraste, el horizonte neoliberal del fujimorismo nace de la antipolítica. Con un discurso en contra de la «partidocracia» y de las organizaciones gremiales, el régimen que instaura

Fujimori buscó establecer un nuevo vínculo entre el Estado y la sociedad civil basado en el clientelismo, en la relación costo-beneficio. Al mismo tiempo, en el contexto de la lucha contrasubversiva, el régimen criminalizó la protesta social. Más aún, siendo un autoritarismo con una limitada independencia de poderes y fiscalización, utilizó su alta y discrecional capacidad represiva para neutralizar a la oposición. Así, el régimen trabajó deliberadamente en erosionar el tejido organizativo de la sociedad civil. Se promovió la existencia de organizaciones de subsistencia, dependientes del gobierno, forzando una limitada y fragmentada acción colectiva contenciosa, debido a su elevado costo. Sin embargo, el hecho de que el autoritarismo fuera competitivo abrió también algunas oportunidades que no existían en el GRFA: hubo medios de comunicación que llegaron a denunciar al gobierno, la Defensoría del Pueblo fue un organismo estatal donde se acogieron las denuncias contra el régimen y en el Congreso existió una oposición que también hizo públicas sus investigaciones. Estas condiciones, definitivamente, fueron útiles para la difusión de los argumentos de la oposición.

No obstante, el GRFA y el fujimorismo tienen también similitudes en tanto autoritarismos. Al cerrar o reducir los canales institucionales de participación ciudadana en los temas que motivan los conflictos, se fomenta la acción colectiva contenciosa como estrategia para presionar al gobierno. Al suspender o limitar la competencia partidaria, con todas las ventajas para el partido o movimiento en el poder, se conduce, al corto o largo plazo, a la articulación de diversos grupos opositores en un bloque amplio que pasa a la confrontación bajo una agenda unitaria de rechazo al régimen. Este bloque suele adquirir las características de un movimiento social anti autoritario y pro democrático. No obstante la capacidad represiva alta y discrecional de los autoritarismos, se organizaron movimientos antiautoritarios que coadyuvaron en los desmoronamientos tanto del GRFA como del régimen de Fujimori.

En el primer caso se trató de un movimiento de masas con protestas social y políticamente articuladas que llevaron a un ciclo de protesta como resultado de dos eventos particulares: el recrudecimiento de la división de la élite militar en el poder a partir de la huelga policial del 5 de febrero de 1975 y la decisión del presidente Morales Bermúdez de desactivar las reformas populares de la primera etapa, cerrando el régimen con reflejos más autoritarios. De otro lado, en el caso del fujimorismo se trató de un movimiento menos masivo pero con protestas políticamente articuladas que aprovechó la división de los aliados del régimen por la

destitución de magistrados del Tribunal Constitucional para facilitar la tercera reelección de Fujimori.

La relación entre régimen democrático y conflicto social tampoco se puede resumir en que el primero siempre hace menos costoso el segundo. Como con los autoritarismos, los valores o el proyecto del régimen, el tipo de participación de la sociedad civil y particularmente de los partidos, así como la estructura de autoridad, influyen en las características y resultados que tendrán los conflictos sociales. Mientras la democracia populista de los ochenta favoreció una participación politizada y estableció por primera vez un sistema pluralista y representativo que ofrecía múltiples canales institucionales para la solución de conflictos, la democracia neoliberal de los años 2000 se empeña en promover la participación despolitizada mientras tiene que enfrentar un problema de representación debido a la debilidad de los partidos y demás organizaciones sociales.

La democracia populista de los ochenta politizó a los actores sociales ofreciéndoles un sistema representativo que contaba con municipios elegidos y organizado en partidos, sindicatos, gremios y movimientos sociales. La instauración del pluralismo debilitó las plataformas insurreccionales de la izquierda, desarticulando políticamente a las protestas. No obstante, estas permanecieron articuladas a nivel social, sectorialmente, para presionar a los gobiernos democráticos. El menor costo de la acción colectiva contenciosa en democracia favoreció la permanente movilización. Entre el conflicto y la negociación, la sociedad civil aprendía que la participación organizada era eficaz para satisfacer sus demandas<sup>34</sup>. Sin embargo, no debemos olvidar que la presencia subversiva rápidamente distorsiona la estructura de oportunidades abiertas. La violencia terrorista fue presionando al Estado haciendo que elevara su capacidad represiva. Más aún, los actores políticos abdicaron de sus responsabilidades al delegar en los militares la respuesta a la subversión. La militarización, en función al avance del terrorismo, elevó así los costos de la protesta. En consecuencia, si bien el régimen ofreció una pluralidad de canales representativos, elevó también su capacidad represiva debido a la coyuntura, desincentivando la protesta en los lugares y momentos en que más intensamente atacó el terrorismo.

---

<sup>34</sup> El régimen democrático favoreció esta reflexión. No obstante, la variable económica, manifestada aquí como las recesiones de 1983 y 1987, fue redirigiendo esa reflexión hacia el lento desprestigio —por ineficaces— de las organizaciones sindicales y gremiales.

En contraste, la democracia neoliberal continuó con la orientación despolitizada del autoritarismo fujimorista. Asumiendo que los partidos políticos se iban a reactivar en democracia, el gobierno, junto a los mismos partidos, acordaron elevar los requisitos para la inscripción partidaria y llevar a cabo un proceso de regionalización que, además de descentralizar el poder político y económico, abriera un nuevo espacio de competencia política que forzara a los partidos a tener mayor presencia nacional. Como sabemos, en una situación en la cual los partidos y las organizaciones gremiales son débiles organizativamente y donde el régimen apostaba por una vinculación con la sociedad civil a través de mecanismos de participación directa (Mesas de Concertación y Diálogo), las reformas no hicieron sino agudizar la falta de representación.

Al no tener capacidad vinculante, los mecanismos de participación ciudadana no tuvieron éxito para tramitar demandas. Así, las características del régimen llevaron a que los actores sociales utilicen la protesta social como medio preferido para presionar al Estado y a las empresas. De otro lado, a pesar de estar dentro de un régimen democrático, los dos gobiernos de la década han arrastrado algunas prácticas autoritarias provenientes del fujimorismo, como criminalizar la protesta y blindar con impunidad los excesos de las fuerzas del orden en su esfuerzo por controlar las protestas. Particularmente durante el segundo gobierno del APRA se elevó la capacidad represiva para elevar los costos de la protesta.

Sin embargo, en tanto democracias, tanto las populistas como las neoliberales tienen en común varios aspectos. A pesar de elevar la capacidad represiva para combatir el terrorismo en la década de 1980 y para contener el incremento de los conflictos en la del 2000, este régimen abrió una estructura de oportunidades menos costosa para la movilización. Cuando hay división de poderes y capacidad de fiscalización, la represión se hace más costosa para cualquier gobierno. En democracia el gobierno está vigilado por los medios, que en algunos casos pueden ser inclusive aliados de los actores que protestan. De otro lado, la institucionalidad democrática también sirve para erosionar la capacidad de articulación contra el régimen mismo. Para los sectores que se oponen al gobierno es mucho más difícil articular las protestas que cuando se tiene en frente un autoritarismo. Los partidos prefieren seguir las reglas porque el pluralismo les asegura la oportunidad de llegar al poder a través de elecciones libres. Las protestas tienden a ser sectoriales o fragmentadas. Es decir, es bastante difícil

organizar un movimiento social que busque derribar a un gobierno cuando este pertenece a un régimen democrático.

En suma, no basta conocer el tipo de régimen para intuir el tipo de conflictos sociales que tendrá que enfrentar. Es necesario tener en cuenta las variables que componen al régimen, sea más autoritario o más democrático, para tener una mejor comprensión de las posibles características y resultados que tendrán los conflictos sociales. El régimen político, por supuesto, es solo uno entre otros aspectos como el ciclo económico, los intereses políticos de los actores o inclusive sus características psicológicas. No obstante, creemos que su estudio detallado se debe complementar al de estos otros factores desde una dimensión histórica, como hemos intentado hacer aquí, para comprender la compleja dinámica de los conflictos sociales en nuestro país.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, Moisés (2010). La batalla por los impuestos. En *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad peruana*. Lima: IEP.
- Ardito, Wilfredo, Rocío Peñafiel & Katya Pinedo (2007). *Serios peligros para los derechos humanos. Los 11 decretos del gobierno de Alan García*. Lima: APRODEH.
- Aroca, Javier (2008). El caso Tintaya. En Martin Scurrah (ed.), *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam-Instituto del Bien Común-IEP.
- Azpur, Javier (2006). La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia. En Martín Paredes y Eduardo Toche (comps.), *Democracia Inconclusa: transición y crecimiento*. Lima: DESCO.
- Ballón, Eduardo (2006). Crecimiento económico, crisis de la democracia y conflictividad social. Notas para un balance del toledismo. En Martín Paredes y Eduardo Toche (comps.), *Democracia inconclusa: transición y crecimiento*. Lima: DESCO
- Burt, Jo Marie (2009). *Violencia y autoritarismo en el Perú. Bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: SER-IEP.
- Caballero, Víctor & Teresa Cabrera (2008). Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008. En Eduardo Toche (comp.), *Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO.
- Camacho, Luis & Félix Lossio (2007). La Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar (Cusco): solucionando conflictos entre la sociedad civil local y la empresa minera BHP Billington Tintaya sin la presencia del Estado. En Aldo Panfichi (ed.), *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Cardoso, Enrique (1985). Caracterización de los regímenes autoritarios en América Latina. En David Collier (ed.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*. Princeton: Princeton University Press.

- Cavero, Omar (2011). *Después del Baguazo: informes, diálogo y debate*. Serie «Justicia y Conflictos» 1. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP.
- Collier, David (ed.) (1985). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. Princeton: Princeton University Press.
- Cotler, Julio (1985). Democracia e Integración Nacional. En Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (comps.), *El gobierno militar. Una experiencia peruana 1968-1980*. Lima: IEP.
- CVR. Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2003). *Informe final*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Dargent, Eduardo (2009). *Demócratas precarios: élites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.
- Degregori, Carlos Iván (2000). *La década de la antipolítica: auge y caída de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.
- Dietz, Henry (2000). *Pobreza urbana, participación política y política estatal: Lima 1970-1990*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Diez Canseco, Javier (2011). Exorcizando Izquierda Unida. En Alberto Adrianzén (ed.), *Apogeo y crisis de la izquierda peruana: hablan sus protagonistas*. Lima: IDEA Internacional-Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Durand, Francisco (2010). *La mano invisible en el Estado. Crítica a los neoliberales criollos*. Lima: Fondo Editorial Pedagógico de San Marcos.
- Easton, David (1965). *A System Analysis of Political Life*. Nueva York: Wiley & Co.
- Garay, Carolina & Martín Tanaka (2009). Las protestas en el Perú entre 1995 y 2006. En Romeo Grompone y Martín Tanaka (eds.), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.
- García Sayán, Diego (1982). *Toma de tierras en el Perú*. Lima: DESCO.
- Godoy, José Alejandro (2008). *Sur Caliente*. Desde el tercer piso. El otro lado de la política. <http://www.desdeeltercerpiso.com/2008/06/sur-caliente/> (Fecha de consulta: 15/09/2012).
- Gonzales de Olarte, Efraín & Lilian Samamé (1991). *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP-Consortio de Investigación Económica.
- Grompone, Romeo (1991). *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*. Lima: IEP.
- Grompone, Romeo (2000). Al día siguiente: el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social. En Julio Cotler (ed.), *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- Henríquez, Narda (1986). Notas y Tesis sobre los Movimientos Regionales en el Perú. En Eduardo Ballón (ed.), *Movimientos Sociales y Crisis: El Caso Peruano*. Lima: DESCO.
- Kahhat, Farid (2002). Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú. En Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica-PUCP.

- Levitsky, Stephen & Lucan Way (2002). Elections without democracy: The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.
- Linz, Juan (1975). Totalitarian and Authoritarian Regimes. En Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science, Vol. 3: Macro-political Theory* (pp. 175-411). Reading, MS: Addison-Wesley.
- Lipset, Seymour & Stein Rokkan (1967). Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. En Seymour Lipset y Stein Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Nueva York: Free Press.
- López, Sinesio (1995). Estado, régimen político e institucionalidad en el Perú (1950-1994). En Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcárcel (eds.), *El Perú frente al siglo XXI*. Lima: PUCP.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks & Aníbal Pérez (2001). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*, 36, 37-65.
- Manin, Bernard (1992). La metamorfosis de la representación. En Mario R. dos Santos (coordinador), *¿Qué queda de la representación?* Caracas: Nueva Sociedad.
- Martucelli, Danilo & Maristella Svampa (2007). Las asignaturas pendientes del modelo nacional-popular. El caso peruano. En Jorge Enrique Gonzales (ed.), *Nación y nacionalismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Ciencias Humanas-CES-CLACSO.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow & Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Londres: Cambridge University Press.
- Meléndez, Carlos (2010). ¿Cómo escapar al fatalismo de las estructuras? Marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú. En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Meléndez, Carlos & Carlos León (2009). Perú 2008: el juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 591-609.
- Monge, Carlos (1989). La demandas de los gremios campesinos en los ochenta. *Debate Agrario*, 5, 41-60.
- Morlino, Leonardo (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos. Instrumentos de análisis*. Madrid: CEC.
- Murakami, Yusuke (2007). *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP; Kyoto: Center for Integrated Area Studies.
- Pajuelo, Ramón (2009). «No hay ley para nosotros...» *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales.
- Panfichi, Aldo (1983). La crisis y las multitudes: Lima, 5 de febrero de 1975. *Debates en Sociología* 9, 31-63.
- Panfichi, Aldo & Omar Coronel (2009). Cambios en los vínculos entre la sociedad y el Estado en el Perú: 1968-2008. En Orlando Plaza (coord.), *Cambios sociales en el Perú, 1968-2008*. Lima: PUCP-Facultad de Ciencias Sociales-CISEPA.
- Pásara, Luis (1978). *Reforma Agraria: derecho y conflicto*. Lima: IEP.

- Pizarro, Rosa, Laura Trelles & Eduardo Toche (2004). *La protesta social durante el toledismo. Perú Hoy. Los mil días de Toledo*. Lima: DESCO.
- Plan Inca (1975). *El Proceso Peruano. Plan del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas*. Lima: Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de Educación «Augusto Salazar Bondy».
- Remy, María Isabel (2008). Poca participación y muchos conflictos. En Eduardo Toche (comp.), *Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: DESCO
- Rénique, José Luis (2004). Nueva Iglesia: Iglesia militante. En *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes*. Lima: IEP.
- Rénique, José Luis (1991). *Los sueños de la sierra. Cusco en el siglo XX*. Lima: CEPES.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Vol. 1, capítulo 6. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe (2007). ¿Continúa el siglo del corporativismo? En Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura del Gabinete de Ministros.
- Sheahan, Susan (1985). La economía en la experiencia peruana: perspectivas comparadas. En Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (comps.), *El gobierno militar. Una experiencia peruana: 1968-1980*. Lima: IEP.
- Stepan, Alfred (1978). *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Sulmont, Denis (1980). *El movimiento obrero peruano (1890-1980): reseña histórica*. Lima: Tarea.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín (1999). Del movimientismo a la media política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori. En John Cabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- Tanaka, Martín (2009). «Interpretaciones sobre Bagua». *La República*. Martes 16 de junio.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tovar, Teresa (1985). *Velasquismo y movimiento popular: otra historia prohibida*. Lima: DESCO.
- Tilly, Charles (1978). *From mobilization to revolution*. Nueva York: McGraw-Hill College.
- Tilly, Charles (2007). La violencia como política. En *Violencia colectiva*. Barcelona: Hacer.
- Touraine, Alain (1981). *The voice and the eye: an analysis of social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vargas, Julio (2005). *Como la flor en la rama. Magisterio y política en el Perú (1972-2005)*. Informe Final del concurso «Partidos, movimientos y alternativas políticas en América Latina y el Caribe». Programa Regional de Becas de CLACSO.

Weyland, Kurt (2002). *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.